Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel 2015

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2015* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk

Automne 2015

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport en communiquant avec ServiceOntario au 416 326-5300 ou, sans frais, au 1 800 668-9938.
Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse **www.auditor.on.ca**

© 2015, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-6728-6 (Imprimé, éd. 2015)

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4606-6729-3 (PDF, éd. 2015)

Photos en couverture :
en haut à gauche : © iStockphoto.com/Eldad Carin
en haut à droite : © iStockphoto.com/Pamela Moore
en bas à gauche : © iStockphoto.com/choja
au centre à droite : © iStockphoto.com/shotbydave
en bas à droite : © Bureau de la vérificatrice générale/Mariana Green

Table des matières

	Réflexions		5
Chapitre 1	**Résumés des audits de l'optimisation des ressources**		19
Chapitre 2	**Comptes publics de la province**		47
Chapitre 3	**Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources**		80
	Section 3.01	CASC – Centres d'accès aux soins communautaires – Programme des soins à domicile	81
	Section 3.02	Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance	133
	Section 3.03	Programme des services de protection de l'enfance – Ministère	162
	Section 3.04	Programmes de développement économique et d'emploi	190
	Section 3.05	Planification du réseau d'électricité	235
	Section 3.06	Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité	279
	Section 3.07	Planification infrastructurelle	325
	Section 3.08	RLISS – Réseaux locaux d'intégration des services de santé	353
	Section 3.09	Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée	416
	Section 3.10	Gestion des sites contaminés	459
	Section 3.11	Programme des mines et des minéraux	496
	Section 3.12	SAGAS – Système automatisé de gestion de l'aide sociale	539
	Section 3.13	Transport des élèves	580
	Section 3.14	Propriété intellectuelle des universités	620
Chapitre 4	**Suivi des audits de l'optimisation des ressources de 2013**		666
	Section 4.01	Services et soutiens aux enfants autistes	668
	Section 4.02	Ressources humaines dans le domaine de la santé	680
	Section 4.03	Stratégie visant des écoles saines	693
	Section 4.04	Services d'ambulance terrestre	704
	Section 4.05	Ressources humaines d'Ontario Power Generation	719
	Section 4.06	Écoles privées	730
	Section 4.07	Parcs provinciaux	749

Section 4.08	Services de réadaptation dans les hôpitaux	759
Section 4.09	ServiceOntario	773
Section 4.10	Lutte contre la violence faite aux femmes	790
Chapitre 5	**Améliorer la reddition de compte**	802
Chapitre 6	**Examen de la publicité gouvernementale**	824
Chapitre 7	**Comité permanent des comptes publics**	834
Chapitre 8	**Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario**	850
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**	877
Annexe 2	**Sociétés relevant de la Couronne**	879
Annexe 3	**Organismes du secteur parapublic**	881
Annexe 4	**Arrêtés du Conseil du Trésor**	886

Réflexions

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Introduction

Le présent rapport annuel est le troisième que je dépose à titre de vérificatrice générale de l'Ontario. Ainsi qu'on pourra le voir en parcourant le rapport, nos travaux ont englobé un large éventail de programmes et de services qui ont une incidence sur le quotidien des Ontariennes et des Ontariens des quatre coins de la province. Je puis dire, et cela ne surprendra personne, qu'il existe de nombreux domaines et aspects où des améliorations sont requises afin de hausser à la fois la qualité et le rapport coût-efficacité des services gouvernementaux. Ce qui pourrait surprendre par contre, c'est que nous avons aussi constaté qu'il y a des choses que le gouvernement exécute fort bien. Cela dit, un rapport d'audit, de par la nature de l'exercice, tendra à porter d'abord et avant tout sur les aspects à améliorer, et le présent rapport ne fait pas exception à cette règle.

J'ai la chance de pouvoir compter sur le soutien de ces travailleurs acharnés que sont les membres du Comité permanent des comptes publics (le Comité). J'aimerais aussi remercier le personnel de mon bureau de son excellent travail et de son apport en vue de la préparation de ce rapport. J'ajouterai que mon bureau apprécie à sa juste valeur la coopération constante dont font preuve les sous-ministres et leur personnel, de même que les comités et les cadres supérieurs du secteur parapublic.

En tant que bureau indépendant de l'Assemblée législative, nous devons présenter des rapports sur les résultats de nos travaux à cette dernière ainsi qu'au Comité et aux citoyens de l'Ontario. Nos rapports ciblent des domaines et des aspects à l'égard desquels le secteur public et le secteur parapublic peuvent apporter des améliorations dans l'intérêt de la population ontarienne. Nous faisons preuve du plus grand soin dans l'exécution de notre travail, la formulation de recommandations et la rédaction de rapports équitables et fondés sur des données probantes.

Le Comité permanent des comptes publics, qui est composé de députés appartenant à tous les partis présents à l'Assemblée législative, commande le respect de ses pairs à l'échelle du Canada pour ses travaux visant à ce que les points soulevés dans nos rapports fassent l'objet de débats et à ce que les recommandations connexes soient mises en œuvre; le Comité produit ses propres rapports et formule ses propres recommandations pour s'assurer que les Ontariens puissent compter sur une utilisation optimale des ressources publiques et puissent bénéficier des initiatives, des programmes et des dépenses du gouvernement.

La présente section de notre rapport commente en termes généraux les audits que nous avons menés cette année ainsi que certains de nos messages clés.

Comptes publics et augmentation du fardeau de la dette de l'Ontario

Le **chapitre 2** du rapport présente des renseignements sur les Comptes publics de l'Ontario. Je suis heureuse de déclarer que j'ai émis, en ma qualité de vérificatrice générale, une opinion sans réserve au sujet des états financiers consolidés du gouvernement de l'Ontario; c'est la 22e année de suite que ces états financiers méritent une opinion sans réserve.

Tout comme dans le rapport annuel de l'an dernier, notre principal commentaire au **chapitre 2** porte sur l'augmentation du fardeau de la dette de l'Ontario, et nous examinons plus particulièrement les répercussions de la dette sur les finances publiques de la province. La dette continue d'augmenter, bien que son taux de croissance ait été légèrement inférieur aux estimations de l'an dernier, et cette augmentation va sans doute continuer une fois l'équilibre budgétaire rétabli, en raison de la poursuite des dépenses en immobilisations.

Les répercussions négatives d'un lourd fardeau de la dette sont notamment liées aux frais de service de la dette, qui mobilisent des fonds que l'on aurait pu affecter sinon à d'autres programmes; mentionnons également une plus grande vulnérabilité aux hausses de taux d'intérêt, l'abaissement possible de la cote de crédit et le changement d'humeur des investisseurs, ce qui pourrait faire grimper les coûts d'emprunt pour le gouvernement de l'Ontario.

Tout comme l'an dernier, nous sommes d'avis que le gouvernement doit fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et prévue de la province, et nous recommandons de nouveau au gouvernement d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme qui expose les mesures permettant d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, c'est-à-dire ramener le ratio de la dette nette au PIB de son niveau actuel de 39,5 % à celui observé avant la récession, soit 27 %.

Audits de l'optimisation des ressources

Les 14 audits de l'optimisation des ressources contenus dans notre rapport traitent de sujets variés que l'on peut classer dans 4 grandes catégories thématiques :

- maximiser la valeur des programmes d'aide aux personnes vulnérables;
- garantir la sécurité publique;
- assurer l'intendance des dépenses et des ressources publiques;
- assurer la prestation d'un service essentiel.

Maximiser la valeur des programmes d'aide aux personnes vulnérables

À l'instar de la plupart des sociétés modernes évoluées, la province consacre d'importantes ressources à ses citoyens les plus vulnérables, et ce thème a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de nos audits cette année. Ainsi, 7 de nos 14 audits de l'optimisation des ressources traitent de programmes apportant une aide directe aux enfants ayant besoin de protection, aux personnes recevant des soins médicaux et aux prestataires de l'aide sociale.

On peut légitimement conclure selon moi que l'Ontario s'efforce véritablement d'aider les personnes les plus vulnérables, mais il demeure que nos audits ont également mis en lumière différents aspects où des améliorations sont requises. Il ressort aussi de nos constatations qu'il n'y a pas forcément lieu de dépenser davantage pour obtenir de meilleurs résultats; les ressources existantes suffisent peut-être déjà, mais il y a des problèmes reliés à la gouvernance, aux processus et aux opérations qui doivent être réglés si nous voulons

faire une utilisation maximale des deniers publics consacrés à ces activités.

On peut certes dire que tous les services gouvernementaux présentent une utilité pour des gens, mais je tiens cependant à présenter en particulier les points saillants de nos audits des programmes et services qui visent certaines des personnes les plus vulnérables de l'Ontario : **Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance; Programme des services de protection de l'enfance – Ministère; Transport des élèves; Centres d'accès aux soins communautaires – Programme de soins à domicile; Réseaux locaux d'intégration des services de santé; Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée; Système automatisé de gestion de l'aide sociale**.

Services à l'enfance

Services de protection de l'enfance – Sociétés d'aide à l'enfance

Les enfants victimes de mauvais traitements et de violences dans leur propre foyer constituent une priorité vitale dans toute société; en Ontario, la loi porte que chaque enfant admissible doit recevoir tous les services obligatoires de protection des enfants, et les listes d'attente sont hors de question.

En 2014-2015, la province a transféré 1,47 milliard de dollars aux 46 (47 depuis le 1er avril 2015) sociétés d'aide à l'enfance sans but lucratif (les sociétés) de l'Ontario. Environ 43 % de ces fonds ont été consacrés à la prestation de services à l'intention d'enfants retirés de leur domicile et confiés aux soins de ces sociétés, par exemple en étant placés dans des familles d'accueil ou des foyers de groupe, ou encore auprès d'une personne ayant un lien de parenté avec eux. Au cours des cinq dernières années, le nombre d'enfants ainsi pris en charge a diminué de plus de 10 %.

Les sociétés entament une enquête de protection de l'enfance chaque fois qu'est signalée une situation où il y a des motifs raisonnables et probables de penser qu'un enfant est victime de violences ou de mauvais traitements. Nous avons constaté que, les sociétés ne menaient pas les enquêtes de protection de l'enfance dans des délais appropriés, et qu'elles n'exécutaient pas toujours toutes les étapes d'enquête requises. Dans le cas des sociétés que nous avons visitées, aucune des enquêtes de protection de l'enfance examinées n'avait été achevée dans le délai prescrit de 30 jours suivant le signalement de préoccupations à la société. En moyenne, les enquêtes étaient menées à terme plus de sept mois après le signalement. Nous avons aussi observé que, dans bien des cas où les enfants demeuraient encore sous la responsabilité de leur famille, les chargés de cas visitaient les enfants et leur famille à leur domicile tous les trois mois seulement, au lieu de le faire chaque mois comme le veulent les normes de protection.

Selon notre audit, il se pourrait que les sociétés ferment trop rapidement des dossiers. Nous avons examiné des dossiers qui avaient fait l'objet d'une réouverture après avoir été fermés, et il en ressort que, dans plus de la moitié des cas, les circonstances et les facteurs de risque ayant entraîné la réouverture du dossier étaient présents lorsque le dossier avait été fermé.

Nous avons également constaté que les niveaux de service variaient d'une société à l'autre, et que le nombre moyen de cas de services en milieu familial confiés aux chargés de cas allait de 8 à 32 par mois.

Programme des services de protection de l'enfance

Le Programme des services de protection de l'enfance du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a comme tâche de superviser les sociétés dont il était question à la section précédente. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne peut exercer une surveillance efficace, parce qu'il ne dispose pas de renseignements suffisants sur la qualité des soins offerts par les sociétés. Le Ministère a récemment mis en place de nouveaux indicateurs de rendement, mais il n'a pas

fixé de cibles afin que les sociétés puissent savoir quelles sont les attentes à leur endroit et gérer leurs ressources en conséquence. L'établissement de telles cibles permettrait aux sociétés de savoir si leur rendement augmente, et d'atteindre les résultats escomptés.

Les inspections ministérielles des foyers pour enfants ont révélé des sujets de préoccupation répétés et qui demeuraient non réglés d'une année à l'autre.

Nous avons aussi observé que le Ministère doit intervenir lorsqu'il dispose de renseignements montrant que des enfants confiés aux soins des sociétés sont confrontés à des défis au moment de mener une vie autonome. Par exemple, un sondage montre que, en 2013, seulement 46 % des jeunes pris en charge par une société obtenaient leur diplôme d'études secondaires, alors que la moyenne ontarienne est de 83 %. De plus, l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes estimait que 43 % des jeunes sans abri avaient reçu des services de protection de l'enfance, et que les jeunes ayant quitté la prise en charge des sociétés étaient surreprésentés dans le système de justice pour la jeunesse, le système de santé mentale et le système des refuges.

Nous avons en outre constaté qu'il y avait des problèmes touchant la mise en service d'un nouveau système d'information centralisé et que le financement public à l'intention des sociétés n'était pas encore fondé sur les niveaux historiques plutôt que sur les besoins réels de chaque société.

Transport des élèves

Le transport des enfants, lorsqu'ils se rendent à l'école et lorsqu'ils en reviennent, doit faire l'objet d'une grande attention afin de garantir le degré de sécurité le plus élevé possible. Chaque jour, 830 000 élèves ontariens sont transportés vers leur école, puis à leur domicile au retour, dans environ 19 000 véhicules au total, ce qui a représenté un coût estimatif de 880 millions de dollars pour l'année scolaire 2014-2015. Les entités prenant part à la prestation de ces services sont le ministère de l'Éducation et celui des Transports, les conseils scolaires provinciaux, les 33 consortiums de transports constitués par les conseils scolaires pour la planification et la supervision des services, et les exploitants d'autobus scolaires avec lesquels les consortiums ont passé des contrats pour fournir les services de transport.

Nous avons constaté que les consortiums devaient assurer une meilleure supervision et une meilleure surveillance pour s'assurer de la compétence des conducteurs, et que les consortiums ainsi que le ministère des Transports devaient améliorer leurs méthodes aux fins de s'assurer que les véhicules scolaires sont en bon état. À titre d'exemple, nous avons observé que la supervision des exploitants d'autobus scolaires était limitée, ces derniers étant autorisés à certifier le bon état mécanique de leurs propres autobus.

Le gouvernement n'a pas établi de lignes directrices sur le signalement des collisions et des autres incidents reliés à des véhicules scolaires, et rares étaient les consortiums qui recueillaient cette information afin de déterminer la cause des collisions et d'élaborer des stratégies pour prévenir dans la mesure du possible ces collisions et ces incidents. Les renseignements recueillis par les consortiums en cas d'incident ayant des répercussions sur des élèves sont limités; on consignera par exemple le fait que des autobus sont arrivés en retard et les pannes mécaniques survenues. Or, l'information sur ces incidents pourrait aussi servir à déterminer les causes de ceux-ci et à élaborer des stratégies de prévention. À partir des données comparatives limitées dont nous disposions lors de notre audit, nous avons déterminé qu'il y avait eu une hausse de 67 % de ces incidents entre 2012-2013 et 2013-2014, leur nombre passant de presque 35 000 à près de 58 000.

Le ministère de l'Éducation n'exige pas que l'on donne une formation sur la sécurité à bord des autobus à l'intention des élèves, et seulement la moitié environ des membres des consortiums prévoyaient une telle formation à titre obligatoire.

Services de soins de santé

Centres d'accès aux soins communautaires – Programme de soins à domicile

Les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC), dont chacun est responsable d'une région ontarienne particulière, ont dépensé au total 2,5 milliards de dollars au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2015 afin de dispenser des services de soins à domicile à 713 500 personnes qui, sinon, auraient dû séjourner dans un hôpital plus longtemps ou être placées en foyer de soins de longue durée. Environ 60 % des clients des soins à domicile des CASC étaient âgés de 65 ans et plus en 2014-2015.

Nous avons constaté que certains problèmes mentionnés dans notre audit de 2010 à propos des CASC existent encore, notamment les longues périodes d'attente pour certains clients ainsi que le fait que des clients ayant des problèmes de santé similaires reçoivent des niveaux de service différents selon l'endroit de la province où ils résident.

La dimension géographique avait aussi une incidence sur la quantité de services reçus par les clients, et même sur le fait que des services leur soient dispensés ou non. Nous avons observé que des personnes ayant des besoins similaires peuvent être jugées admissibles à des services par un CASC mais pas par un autre. Cela tient à des raisons comme l'absence de normes provinciales établissant le niveau de service requis selon les besoins des clients, ou encore la variation marquée du financement par client que reçoivent les CASC. Un autre problème découle du fait que les CASC ne peuvent accuser de déficit, de sorte que, vers la fin de l'année budgétaire d'un CASC, celui-ci pourrait carrément ne pas avoir assez de fonds pour fournir les services dont ses clients ont besoin.

Réseaux locaux d'intégration des services de santé

L'Ontario compte 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS); ces réseaux sont des organismes de la Couronne sans but lucratif, et chacun gère les soins de santé locaux dans une région particulière de la province. Les RLISS fournissent chaque année 25 milliards de dollars de financement aux hôpitaux, aux foyers de soins de longue durée, aux CASC et à différents organismes communautaires dans le domaine de la santé.

Notre audit a révélé que, huit ans après que les RLISS ont commencé à remplir leur rôle de gestion des services de santé locaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) n'a pas encore élaboré de moyens de mesurer l'efficacité avec laquelle les RLISS s'acquittent de leur rôle de planification, de financement et d'intégration des soins de santé.

Le Ministère a établi un ensemble de 15 indicateurs devant servir à mesurer le rendement des RLISS au fil du temps, mais les résultats obtenus ont été décevants : à l'échelle de la province, 9 de ces indicateurs montrent que le rendement est demeuré inchangé ou a diminué depuis 2010 ou même avant, seuls les 6 autres indicateurs témoignant d'une amélioration. Par exemple, selon un indicateur, le pourcentage de jours d'hospitalisation imputables à des patients qui n'avaient pourtant plus besoin de soins actifs dans un hôpital a été plus élevé au cours du dernier exercice qu'en 2007.

Les autres problèmes comprenaient un écart de rendement de plus en plus prononcé entre les différents RLISS entre 2012 et 2015 dans 10 des 15 secteurs de rendement. Ainsi, en 2012, les patients du RLISS affichant le plus mauvais rendement devaient attendre 198 jours pour une chirurgie de la cataracte non urgente, c'est-à-dire 5 fois plus longtemps que ceux du RLISS le plus performant; en 2015, le temps d'attente était 11 fois plus élevé.

Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée

On compte en Ontario 630 foyers de soins de longue durée qui offrent un hébergement et des soins à quelque 77 600 personnes incapables de

vivre de façon autonome ou qui ont besoin de soins infirmiers jour et nuit dans un environnement sécuritaire. La plupart des résidents sont âgés de 65 ans et plus, et bon nombre d'entre eux ne sont pas en mesure de défendre leurs propres intérêts. Le financement de ces foyers, par l'intermédiaire des RLISS, a totalisé [illegible] milliards de dollars au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2015.

Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) ait respecté son engagement de mener des inspections générales de chacun des [illegible] foyers (ces inspections ont été menées à terme en janvier 2015), l'arriéré des inspections à la suite de plaintes et d'incidents graves a plus que doublé entre décembre 2013 et mars 2015. Nous avons également constaté que, pour [illegible] % des plaintes à haut risque et des incidents graves qui auraient dû donner immédiatement lieu à des inspections, il a fallu plus de trois jours avant que ne débutent les inspections; en outre, pour plus du quart de ces dossiers, il a fallu entre un et neuf mois pour qu'un suivi ait lieu.

Également, le Ministère ne disposait pas d'un processus efficace pour assurer la surveillance des ordres de conformité exigeant un suivi. Environ [illegible] ordres de conformité, soit les deux tiers des ordres échéant en 2014, n'avaient pas fait l'objet d'un suivi dans les 30 jours, soit le délai fixé par le Ministère à titre de cible informelle.

Nous avons observé que le Ministère n'avait pas pris des mesures suffisantes à l'endroit des foyers ayant omis de façon répétée de se conformer aux ordres en vue de corriger les lacunes décelées. Par exemple, dans une région, des foyers ont omis de respecter près de [illegible] % des ordres de conformité émis par le Ministère en 2014.

Aide sociale

Système automatisé de gestion de l'aide sociale

Environ [illegible] citoyens ontariens sont prestataires de l'aide sociale, parce qu'ils sont sans emploi ou qu'ils ont une incapacité. L'aide sociale prend différentes formes – aide financière, prestations de santé, accès à une éducation de base, conseils en emploi et formation – et est destinée à certains des membres les plus vulnérables de la société pour les appuyer afin qu'ils deviennent aussi autonomes que possible. Quelque [illegible] employés provinciaux et municipaux ont recours à des systèmes informatisés pour gérer et verser les prestations d'aide sociale, dont le montant totalise [illegible] milliards de dollars par année.

En 2009, la province a décidé de remplacer son ancien système d'information sur l'aide sociale par un nouveau, le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS). Ce nouveau système est devenu fonctionnel en novembre 2014, soit un an plus tard que prévu; de plus, il y a eu un dépassement d'environ [illegible] millions de dollars du budget convenu, et l'on s'attend à engager encore d'autres coûts. Lors de son lancement, le SAGAS comportait à peu près [illegible] défectuosités sérieuses, qui ont provoqué de nombreuses erreurs, et il a fallu beaucoup de temps et de travail additionnel de la part des chargés de cas pour résoudre les problèmes, de sorte qu'ils ont eu beaucoup moins de temps à consacrer à la prestation de l'ensemble des services de gestion des dossiers de leurs clients.

Jusqu'ici, le SAGAS a donné lieu à des erreurs de calcul des prestations totalisant près de [illegible] millions de dollars – il peut s'agir aussi bien de paiements en trop ([illegible] millions) que de paiements insuffisants ([illegible] millions). Également, beaucoup de lettres et de feuillets d'impôt produits par le SAGAS contenaient des renseignements inexacts, dont certains risquent de ne jamais être corrigés. Cette situation a souvent eu de graves effets sur les prestataires, certains étant obligés de rembourser les sommes reçues en trop ou recevant des prestations dont le montant a été réduit de façon arbitraire.

Si le comité de direction responsable de la surveillance du projet du SAGAS a assumé en connaissance de cause certains risques en lançant le SAGAS alors que les critères établis au préalable en vue de sa mise en service n'avaient pas tous été remplis, il n'avait par contre pas été mis au courant de certains renseignements clés – en effet,

[illegible]

Garantir la sécurité publique

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Gestion des sites contaminés

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Assurer l'intendance des dépenses et des ressources publiques

[illegible]

[illegible]

se classe au premier rang parmi l'ensemble des provinces et territoires du Canada.

Dans notre rapport annuel, nous avons examiné ces enjeux de première importance dans le cadre des audits suivants : **Programmes de développement économique et d'emploi**; **Planification infrastructurelle**; et **Programme des mines et des minéraux**.

Programmes de développement économique et d'emploi

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère) octroie des subventions pluriannuelles et des prêts sans intérêt à des entreprises dans le but d'appuyer le développement économique et l'emploi. Au cours des 11 dernières années, il a pris des engagements totalisant 2,36 milliards de dollars pour fournir un soutien financier à 374 projets de taille variée, et il a versé jusqu'ici 1,45 milliard au titre de ces engagements.

Nous avons cependant constaté que le Ministère n'a pas cherché à évaluer si ces fonds de 1,45 milliard de dollars versés à des entreprises ontariennes depuis 2004 ont véritablement contribué à renforcer l'économie ou à hausser la compétitivité des entreprises en question. Le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement du Ministère n'est pas non plus assorti d'un plan en vue de mesurer les résultats des futures mesures de soutien du développement économique et de l'emploi, y compris le nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité.

Notre audit a aussi permis d'établir que, depuis 2010, environ 80 % du financement approuvé a été attribué dans le cadre de processus non annoncés où seules des entreprises choisies étaient invitées à présenter des demandes. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir les critères utilisés pour choisir les entreprises en question.

Au cours des 10 dernières années, des projets de développement économique et d'emploi d'une valeur de près de 1 milliard de dollars qui avaient déjà fait l'objet d'annonces dans le cadre d'autres programmes de financement ont été annoncés de nouveau par le gouvernement.

Planification infrastructurelle

L'Ontario dispose d'un large portefeuille d'infrastructures publiques – il peut s'agir aussi bien de ponts que d'hôpitaux, d'immeubles gouvernementaux ou d'universités –, dont la valeur de remplacement est de près de 500 milliards de dollars. Le gouvernement exerce une surveillance à l'égard de 40 % environ de ces actifs, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'organismes du secteur parapublic. Bon nombre de ces actifs comptent beaucoup d'années d'existence, les hôpitaux ontariens datant en moyenne de 45 ans et les écoles, de 38 ans. Il faut exercer une planification adéquate pour assurer le bon entretien des infrastructures existantes et pour bâtir de nouveaux actifs lorsque besoin est.

Nous avons constaté que le gouvernement prévoit consacrer les deux tiers de ses dépenses en infrastructures au cours des 10 prochaines années à la construction de nouveaux actifs et l'autre tiers, à l'entretien et à la rénovation d'actifs existants, et ce, même si ses propres analyses laissent penser que ces proportions devraient être inversées.

La province n'a pas mis de l'avant de lignes directrices définissant l'état dans lequel devraient être les installations, et il n'y a pas d'uniformité d'un ministère à l'autre concernant la façon de mesurer l'état d'actifs comme des autoroutes, des ponts, des écoles et des hôpitaux.

Le financement provincial au titre de l'entretien de l'ensemble des hôpitaux au cours du dernier exercice a totalisé 125 millions de dollars; pourtant, selon une évaluation indépendante, les besoins financiers annuels se chiffreraient à 392 millions. Les fonds annuels affectés à l'entretien des écoles ont oscillé entre 150 et 500 millions de dollars au cours des cinq dernières années, malgré le fait qu'une autre évaluation indépendante a conclu que les besoins se chiffrent à 1,4 milliard par année

pour maintenir les écoles de la province en bon état.

Nous avons aussi observé que le gouvernement n'affecte pas toujours le financement en fonction des besoins les plus urgents dans la province, mais qu'il tend plutôt à se fonder sur les chiffres historiques, c'est-à-dire sur les fonds reçus antérieurement par les ministères et les organismes.

Propriété intellectuelle des universités

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement de l'Ontario a investi des sommes estimées à 1,9 milliard de dollars dans des programmes de recherche universitaire, notamment pour appuyer la commercialisation de la propriété intellectuelle générée dans les universités.

Notre audit a permis de constater que le ministère de la Recherche et de l'Innovation n'assure pas la coordination ni le suivi des investissements de la province dans la recherche et l'innovation; il ne mesure pas non plus la valeur engendrée par ces investissements afin de pouvoir déterminer si les ressources ont été utilisées de façon optimale. De plus, la province ne possède à peu près aucun droit à l'égard de la propriété intellectuelle dont elle finance la création.

Nous avons également observé que, bien que le gouvernement dispose d'un processus de sélection rigoureux pour l'octroi des subventions aux universités et qu'il s'y conforme, ce processus ne permet pas de confirmer que les résultats de la recherche concordent avec ceux énoncés dans les propositions initiales en vue d'obtenir les subventions.

Enfin, nous avons constaté que, même si les bureaux de transfert de la technologie des universités possèdent une certaine expérience en matière d'évaluation du potentiel de commercialisation des inventions, il leur serait possible d'améliorer la façon dont ils mesurent la valeur tirée des fonds investis dans la recherche.

Programme des mines et des minéraux

L'Ontario est le plus important producteur de minéraux au Canada, représentant le quart de la production canadienne totale.

Il ressort de notre audit que le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) n'a pas fait preuve d'efficacité pour ce qui est d'encourager la mise en valeur des ressources minérales dans la province; selon une enquête de l'Institut Fraser, l'Ontario se classait au neuvième rang parmi les provinces et les territoires canadiens en 2014 au chapitre de l'attrait associé aux investissements dans l'exploration minière. Il se peut que les stratégies de promotion du Ministère soient inefficaces, et le Ministère met du temps à fournir les données géoscientifiques à l'industrie minière.

Les gisements minéraux découverts en 2008 dans le Cercle de feu, qui est situé dans une région éloignée du Nord de l'Ontario, incluent le plus riche gisement de chromite en Amérique du Nord; la chromite est un minerai essentiel à la fabrication de l'acier inoxydable. La valeur potentielle des gisements de chromite et de nickel dans le Cercle de feu est estimée à 60 milliards de dollars.

Nous avons aussi constaté que, bien que les gisements situés dans le Cercle de feu constituent l'une des plus importantes possibilités d'exploitation minière dans la province, surtout lorsque les cours des produits minéraux vont remonter, on est encore loin de disposer de l'infrastructure de base pouvant servir à encourager les investissements dans le secteur minier, et il n'y a pas non plus de plans détaillés ni d'échéanciers pour le développement de la région.

Une autre conclusion de notre audit est que le Ministère n'a pas mis en place de processus adéquats pour gérer les plans de fermeture de mines et la réhabilitation de 4 400 mines abandonnées.

Assurer la prestation d'un service essentiel

À la fin du XIX[e] siècle, l'Ontario a commencé à bâtir ce qui allait devenir l'un des plus importants réseaux d'approvisionnement en électricité et de transport d'électricité de la planète. Toutefois, de grands défis se posent actuellement à l'égard de ce réseau.

Il faut une somme importante de compétences et de ressources financières pour assurer l'entretien d'un réseau électrique aussi vaste et complexe que celui de l'Ontario, et il faut aussi disposer d'une vaste expertise et de beaucoup d'information pour pouvoir effectuer la planification voulue afin d'en garantir la pérennité.

Cette année, nous avons mené deux audits portant sur ce thème : **Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité** et **Planification du réseau d'électricité**.

Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité

Hydro One Inc., qui représente l'un des plus vastes réseaux de transport d'électricité en Amérique du Nord, approvisionne la plupart des sociétés de distribution locales ainsi que des grands consommateurs industriels d'électricité de l'Ontario, et il fournit directement leur électricité à 1,4 million de consommateurs résidentiels et commerciaux.

Le mandat de Hydro One est de transporter et de distribuer l'électricité de façon sécuritaire, fiable et économique. Au lieu de quoi, ses consommateurs ont dû composer avec une baisse de fiabilité et une hausse des prix. Les pannes de courant se font plus fréquentes, ce qui tient en grande partie à un programme de gestion des actifs qui n'a pas assuré efficacement ou en temps utile l'entretien des actifs ou le remplacement de l'équipement vieillissant, sans oublier un programme de gestion de la végétation qui n'a pas permis de réduire de façon efficace le nombre de pannes causées par la présence d'arbres près des lignes de transport d'électricité.

Nous avons notamment observé que, au cours de la période de cinq ans allant de 2010 à 2014, la durée et la fréquence des pannes ayant touché le réseau de transport d'électricité avaient augmenté respectivement de 30 % et de 24 %. La fiabilité générale du réseau de transport d'électricité de Hydro One soutient avantageusement la comparaison avec d'autres réseaux canadiens, mais elle a connu un recul par rapport aux réseaux américains. Pour sa part, le réseau de distribution de Hydro One a constamment été l'un des moins fiables parmi les principaux distributeurs d'électricité au Canada entre 2010 et 2014. Selon une carte de pointage publiée en 2014 par la Commission de l'énergie de l'Ontario, Hydro One se classait au dernier rang des distributeurs d'électricité ontariens pour ce qui est de la durée des pannes en 2013, et en avant-dernière place au chapitre de leur fréquence.

L'arriéré des travaux d'entretien préventif d'équipement du réseau de transport d'électricité de Hydro One a augmenté de 47 % entre 2012 et 2014, ce qui a contribué à la hausse du nombre de pannes d'équipement.

Le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* en juin 2015 afin notamment d'autoriser la vente de jusqu'à 60 % des actions ordinaires de Hydro One, la province devant conserver au moins 40 % de ces actions. Cette loi a également supprimé le pouvoir qu'avait le Bureau de la vérificatrice générale de procéder à des audits de l'optimisation des ressources visant Hydro One. Par conséquent, l'audit mené cette année, qui avait débuté avant le dépôt de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, sera le dernier mené par notre bureau au sujet de Hydro One.

Planification du réseau d'électricité

Il faut déployer en permanence de considérables efforts de planification technique pour que l'Ontario puisse déterminer comment il comblera ses besoins d'électricité futurs. Cette planification englobe la gestion de la demande à long terme d'électricité et la détermination des moyens de

combler cette demande grâce à la production, au transport, à la distribution, à l'exportation, à l'importation et à la conservation d'électricité.

Les entités prenant part à la planification du réseau d'électricité de l'Ontario sont notamment le ministère de l'Énergie (le Ministère), la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), Ontario Power Generation (OPG), Hydro One, quatre transporteurs de petite taille titulaires de permis et environ 70 sociétés de distribution locales. (Jusqu'à sa fusion avec la SIERE en 2015, l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) avait comme tâche de procéder à un exercice de planification indépendant de la production, de la conservation et du transport d'électricité en Ontario.)

Considérant les prix relativement élevés que les consommateurs doivent payer pour leur électricité en Ontario à l'heure actuelle, il est plus vital que jamais que l'Ontario détermine comment il comblera ses besoins futurs d'électricité de la manière la plus économique possible. Les consommateurs d'électricité, tant les clients résidentiels que les petites entreprises, ont déjà vu les tarifs d'électricité augmenter de 80 % entre 2004 et 2014, ce qui comprend les frais d'ajustement global. Ces derniers, qui correspondent aux paiements versés aux producteurs en sus des prix du marché, ont totalisé 37 milliards de dollars de 2006 à 2014, et l'on prévoit que les consommateurs verseront un montant additionnel de 133 milliards en frais d'ajustement global de 2015 à 2032.

Nous avons constaté que, à toutes fins utiles, le processus de planification avait cessé de fonctionner au cours de la dernière décennie et que, au cours des 10 dernières années, aucun plan technique général aux fins du réseau d'électricité de l'Ontario n'a été examiné par la CEO conformément à la loi. En l'absence de plan technique, le Ministère a pris un certain nombre de décisions relatives à la production d'électricité qui allaient à l'encontre des conseils techniques fournis par l'OEO, et il n'a pas tenu pleinement compte de l'état du marché de l'électricité ou de certains effets à long terme. Ces décisions ont engendré des coûts importants pour les consommateurs d'électricité. À titre d'exemple, selon nos calculs, les consommateurs d'électricité ont dû payer un montant additionnel de 9,2 milliards de dollars (d'après la SIERE, il est plutôt de l'ordre de 5,3 milliards de dollars en tenant compte de la valeur temporelle de l'argent) au titre de projets d'énergie renouvelable sur la durée totale des contrats – 20 ans – dans le cadre du programme actuel à tarifs de rachat garantis du Ministère comparativement à ce qu'ils auraient eu à payer aux termes du programme précédent.

Enjeux récurrents dans les audits de cette année

Certains des 14 audits de l'optimisation des ressources présentés dans ce rapport ont englobé des enjeux que nous avons abordés lors d'années antérieures. En voici deux exemples :

- l'accès à des services équitables, peu importe le lieu de résidence;
- la nécessité de disposer de meilleurs renseignements pour étayer la prise de décisions.

Accès à des services équitables, peu importe le lieu de résidence

Les citoyens ontariens tiennent sans doute pour acquis qu'ils possèdent le droit fondamental de recevoir des services équitables de la part de leur gouvernement provincial, peu importe leur lieu de résidence en Ontario. Toutefois, dans nos audits de cette année, nous avons de nouveau constaté plusieurs cas où l'adresse d'une personne peut avoir une incidence sur la quantité et la qualité des services que cette personne reçoit.

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment au sujet des services de soins de santé, la dimension géographique a des effets sur la qualité et la quantité des services fournis par les centres d'accès aux soins communautaires (Programme des

soins à domicile) et par les réseaux locaux d'intégration des services de santé.

Nous avons aussi constaté que le niveau des services offerts par les sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario variait selon la région, et qu'il y avait des différences au chapitre de l'admissibilité aux services de transport des élèves dans la province.

Ce genre de situation survient souvent lorsque le gouvernement verse des fonds à un programme en fonction du financement antérieur, ou historique, plutôt qu'à la lumière d'une évaluation à jour des besoins réels. Le cas échéant, nous recommandons que les ministères fondent l'octroi de fonds sur les besoins réels dûment mesurés.

Nécessité de disposer de meilleurs renseignements

Ce n'est pas d'hier que notre bureau fait valoir qu'il faut disposer de renseignements à la fois fiables, objectifs et pertinents pour étayer le processus décisionnel et assurer ainsi la prise de décisions éclairées. Nous formulons de nouveau cette observation cette année, et nous observons en outre que certains renseignements pourtant cruciaux sont carrément inexistants.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse ne dispose pas de renseignements suffisants au sujet de la qualité des soins offerts par les sociétés d'aide à l'enfance pour pouvoir exercer une supervision adéquate de ces sociétés comme le prévoit son mandat.

Nous avons constaté également que le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est responsable de la planification des infrastructures, évaluait généralement les demandes de financement de chaque ministère au titre des infrastructures indépendamment de celles des autres ministères, et qu'il effectuait rarement des comparaisons à l'échelle provinciale pour veiller à ce que les fonds soient affectés en priorité aux besoins les plus urgents. De plus, la province ne dispose pas d'estimations fiables de son déficit infrastructurel – qui correspond aux investissements requis pour remettre dans un état « acceptable » les actifs existants – afin d'être plus à même de décider de la meilleure façon d'utiliser les fonds publics.

Les sites contaminés peuvent poser une menace pour la santé humaine et l'environnement, et pourtant, dans le cadre de sa gestion des sites contaminés, le gouvernement ne tient pas de liste centralisée de ces sites. Également, le gouvernement n'a pas désigné de ministère qui aurait la responsabilité centrale d'assurer l'assainissement de ces sites et d'informer la population des menaces éventuelles.

Suivi des audits de l'optimisation des ressources de 2013

L'un des aspects clés de notre travail consiste à faire le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos rapports antérieurs. Cette année, nous avons fait le suivi de l'état d'avancement de 61 recommandations, nécessitant 158 mesures et énoncées dans les audits de l'optimisation des ressources menés en 2013. Nous avons constaté que 76 % de ces mesures ont été pleinement mises en œuvre ou qu'elles étaient en voie de l'être. L'objectif demeure l'application intégrale des recommandations, et nous avons pu observer que les différents intervenants avaient la ferme intention de mener à terme la mise en œuvre des recommandations auxquelles ils donnent suite. Notamment, les ministères et les entités qui suivent ont pleinement mis en œuvre une grande partie des recommandations formulées lors des audits effectués il y a deux ans : le ministère de l'Éducation, par suite de notre audit des écoles privées; Ontario Power Generation; ServiceOntario; et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ainsi que les hôpitaux concernés, à la suite de notre audit des services de réadaptation. Les rapports de suivi sont présentés et commentés au **chapitre 4**.

Nous avons commencé cette année à présenter, au **chapitre 7**, un suivi de certains rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics. Plus précisément, nous avons fait le suivi des recommandations formulées dans les trois rapports suivants du Comité :

- Lutte contre la violence faite aux femmes;
- Ressources humaines d'Ontario Power Generation;
- Ressources humaines dans le domaine de la santé.

Au total, ces trois rapports contenaient 24 recommandations nécessitant 45 mesures. Nous avons constaté que 91 % des mesures recommandées avaient été pleinement mises en œuvre ou étaient en voie de l'être.

Chapitre 5 – Améliorer la reddition de compte

Le présent rapport annuel comprend pour la première fois une section où nous aborderons des sujets reliés à la reddition de compte, à la gouvernance et à la transparence, en complément des points soulevés dans le cadre de nos audits de l'optimisation des ressources. Nous utilisons ladite section cette année pour présenter les points saillants de notre examen visant à déterminer si différents organismes provinciaux avaient déposé leurs rapports publics annuels en temps opportun afin de rendre compte de leurs activités.

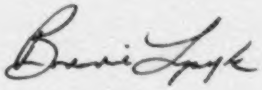
La plupart des organismes provinciaux doivent produire un rapport annuel et le présenter au ministre dont ils relèvent dans un délai prescrit. Le ministre doit ensuite examiner le rapport et le rendre public, soit en le déposant à l'Assemblée législative, soit en l'approuvant afin qu'il soit affiché sur le site Web de l'organisme ou du gouvernement. Il ressort de notre examen d'un échantillon de rapports annuels pour 2014 que les délais prévus dans la loi ou dans le protocole d'entente applicable pour le dépôt des rapports annuels variaient entre eux, et qu'ils étaient rarement respectés.

Également, au cours des trois dernières années, un petit nombre seulement de rapports annuels des organismes provinciaux ont été déposés à l'Assemblée législative dans le délai fixé par la directive du Conseil de gestion en vigueur à cette date. Nous avons examiné un échantillon de 57 organismes pour déterminer si les rapports avaient été déposés en temps opportun, et nous avons constaté que 5 % seulement des organismes ont déposé leur rapport dans les 6 mois suivant la fin de leur exercice, 68 % l'ont fait plus de 12 mois après la fin de leur exercice et 6 % n'ont pas déposé de rapport du tout.

Notre examen a aussi montré que les retards importants étaient souvent imputables aux cabinets des ministres. Aux termes d'une nouvelle directive du Conseil de gestion du gouvernement entrée en vigueur cette année, les rapports annuels doivent contenir plus d'information, mais on n'exige plus que les ministres déposent les rapports dans les 60 jours de leur réception à l'Assemblée législative, lorsque cette dernière siège, ou au Bureau du greffier lorsqu'elle ne siège pas.

Remerciements

Je tiens à remercier de leur aide et de leur coopération les nombreux intervenants des secteurs public et parapublic qui ont appuyé notre travail et nous ont permis de mener à terme nos audits cette année. Nous anticipons avec plaisir la poursuite de notre soutien à l'Assemblée législative et, par son entremise, aux citoyens de l'Ontario.



Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Notre équipe

Il faut compter sur le labeur acharné d'un grand nombre de personnes pour pouvoir venir à bout de la somme de travail de recherche, d'audit, de rédaction et de soutien administratif qu'exige la préparation d'un rapport annuel de cette portée et de cette teneur. Voici une liste des membres du personnel de notre bureau qui ont pris part à la production du rapport :

Ahmed, Fatima
Ali, Shams
Ali, Syed Zain
Allan, Walter
Amerski, Bartosz
Amodeo, Paul
Aro, Kevin
Balakrishnan, Arujunan
Beben, Izabela
Bell, Laura
Bordenca, Koreena
Bove, Tino
Budihadjo, Audelyn
Carello, Teresa
Chagani, Gus
Chan, Ariane
Chan, Sandy
Chang, Sally
Chatzidimos, Tom
Cheung, Anita
Cheung, Loretta
Chiu, Rudolph
Cho, Kim
Chu, Mary
Cumbo, Wendy
De Sousa, Constantino
DeSouza, Marcia
Dimitrov, Dimitar
Dufour, Jesse
Dupuis, Vanessa
Exaltacion, Katrina
Fitzmaurice, Gerard
Fletcher, Kandy
Ganatra, Neil
Gill, Rashmeet
Goel, Ash
Gotsis, Vanna
Gravenor, Evan
Green, Mariana
Hanna, Lauren
Herberg, Naomi
Ho, Veronica
Klein, Susan
Koh, Li-Lian
Lee, Jennifer
Lee, Peter
Leung, Benjamin
Lew, Taylor
Lozinsky, Arie
Malik, Mohak
Marume, Kundai
May, Kristy
Mazzone, Vince
MacDonald, Cindy
McDowell, John
McGibbon, Shirley
Muhammad, Shuaib
Munroe, Roger
Myers, Sohani
Ng, Wendy
Nowak, Alice
Parmar, Gurinder
Pedias, Christine
Pellerin, Louise
Pelow, Bill
Persaud, Shanta
Premachandran, Subran
Qazi, Osman
Randoja, Tiina
Rodriguez, Oscar
Rogers, Fraser
Romano, Mary
Saeed, Shariq
Shah, Aaqib
Shah, Shreya
Siddiqui, Mohammed
Sidhu, Pasha
Sim, Megan
Sin, Vivian
Stavropoulos, Nick
Stekovic, Zhenya
Tanudjaja, Georgegiana
Tepelenas, Ellen
Thomas, Zachary
Truong, Alexander
Tsikritsis, Emanuel
Tso, Cynthia
Ulisse, Dora
Volodina, Alla
Wan, Janet
Wanchuk, Brian
Wang, Jing
Whalen, Claire
Wilson, Robyn
Wu Sak Wing, Christine
Yarmolinsky, Michael
Yeung, Celia
Yip, Gigi
Yosipovich, Rebecca
Young, Denise

Chapitre 1

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

3.01 CASC – Centres d'accès aux soins communautaires – Programme des soins à domicile

Les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario sont chargés de fournir des services de soins à domicile aux Ontariennes et Ontariens qui, autrement, devraient être admis dans des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée.

Les soins à domicile sont financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Pour être admissibles aux services de soins à domicile, une personne doit être couverte par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Ces personnes peuvent être aiguillées vers les services de soins à domicile par des hôpitaux ou des médecins de famille, ou les services peuvent être fournis à la demande des clients mêmes ou de leurs familles. Chaque CASC de la province relève d'un des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) qui, à leur tour, relèvent du Ministère.

Les clients des soins à domicile ont des besoins en soutien médical et social de plus en plus complexes, principalement parce que, depuis 2009, les hôpitaux de l'Ontario sont censés mettre en congé la plupart des patients qui n'ont pas vraiment besoin de soins actifs en établissement. Au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015, 60 % des clients des soins à domicile étaient âgés de 65 ans ou plus.

Les CASC évaluent les personnes afin de déterminer si leurs besoins les rendent admissibles aux services de soins à domicile et d'élaborer des plans de soins, le cas échéant. Les CASC passent des contrats avec environ 160 fournisseurs du secteur privé, à but lucratif ou sans but lucratif, pour la prestation de services de soins à domicile directement aux clients.

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, l'Ontario a dépensé 2,5 milliards de dollars pour offrir des services de soins à domicile à 713 500 clients. Ce montant représente une augmentation du financement de 42 % et une hausse du nombre de clients servis de 22 % par rapport à 2008-2009, soit un an avant notre dernier audit des services de soins à domicile en 2010.

Entre 2005-2006 et 2014-2015, le financement global des CASC (pour les soins à domicile et d'autres services) a augmenté de 73 %, mais est resté relativement constant, à 4 % ou 5 % des dépenses provinciales globales en soins de santé. Le Ministère a reconnu la valeur des soins à domicile et en milieu communautaire et a diffusé un certain nombre de rapports soulignant l'importance de renforcer ce secteur.

Malgré ces efforts positifs, certains des problèmes soulevés dans notre audit de 2010 du programme de soins à domicile subsistent. Par exemple, les clients font encore face à de longues périodes d'attente pour les services de soutien à la personne, et les clients évalués comme ayant des

besoins semblables reçoivent encore des niveaux de service différents selon la région de l'Ontario où ils vivent.

Nous avons constaté qu'une personne jugée admissible à des services par un CASC pourrait ne pas recevoir de services dans un autre. Cette différence est attribuable à un certain nombre de facteurs, dont l'absence de normes provinciales spécifiant le niveau de service à offrir selon les besoins et les écarts de financement importants entre les CASC malgré la réforme de la formule de financement entamée en avril 2012. En conséquence, pour respecter son budget, chaque CASC détermine lui-même les types et niveaux de services à fournir, contribuant ainsi aux différences notables entre les CASC sur le plan des critères d'admissibilité et des services. De plus, comme les CASC ne peuvent pas accuser de déficit, la période de l'année où le client est aiguillé vers un CASC et son niveau de besoins peuvent déterminer s'il recevra des services ou non.

Comme la disponibilité des services de soutien communautaires tels que le logement avec services de soutien et les services de relève varie à l'échelle de la province (de nombreux organismes communautaires de services de soutien ont été établis par des bénévoles pour répondre aux besoins locaux, et il n'y a pas beaucoup d'organismes de ce genre dans les régions rurales et du Nord), certains CASC pourraient avoir à fournir plus de services à leurs clients parce qu'il n'y a pas d'autres organismes pouvant offrir le soutien supplémentaire nécessaire.

Tant que ces problèmes généraux n'auront pas été réglés, la prestation des services de soins à domicile en Ontario restera inéquitable. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La charge de travail des employés des CASC qui coordonnent les soins aux clients varie beaucoup d'un CASC à l'autre et à l'intérieur de chaque CASC. Dans deux des CASC visités, les charges de travail n'étaient pas conformes aux lignes directrices élaborées par l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario. Par exemple, dans un CASC, le nombre de clients ayant une maladie chronique dont chaque coordonnateur de soins était responsable dépassait la charge de travail recommandée de 30 % en moyenne.
- Pour des raisons budgétaires, les CASC ne peuvent pas fournir les niveaux maximums de services de soutien à la personne permis par la loi. Dans la plupart des cas, les coordonnateurs de soins limitent encore le niveau de services de soutien à la personne à 60 heures par mois, alors que la loi permet jusqu'à 90 heures par mois. La réglementation ontarienne ne précise pas non plus le niveau minimum de services à fournir. Les CASC ne sont donc pas tenus d'offrir un niveau minimum de services de soutien à la personne à leurs clients, par exemple un nombre minimum spécifié de bains par semaine.
- Dans les trois CASC visités, 65 % des évaluations initiales des besoins en soins à domicile et 32 % des réévaluations pour les clients ayant une maladie chronique ou des besoins complexes n'ont pas été effectuées dans les délais fixés en 2014-2015. Certains clients n'ont pas été évalués ou réévalués depuis près d'un an et d'autres, depuis plus d'un an.
- Les coordonnateurs de soins ne maintenaient pas tous leur capacité d'utiliser les outils d'évaluation, et certains d'entre eux n'étaient pas soumis à des tests réguliers mesurant leur compétence à cet égard.
- Les CASC ne font pas des visites sur place régulières pour s'assurer que leurs fournisseurs de services respectent les exigences contractuelles. Par exemple, aucun des trois CASC visités n'avait vérifié si les fournisseurs de services avaient signalé les visites manquées de façon exacte et complète.

Nous recommandions notamment au Ministère d'explorer de meilleures façons d'appliquer les formules de réforme du financement afin de remédier aux inégalités de financement; d'élaborer des lignes directrices standard afin de déterminer les clients à servir en priorité et de surveiller le respect de ces lignes directrices; d'évaluer les types de soutiens

offerts aux soignants et les initiatives prises à cet égard par d'autres administrations; d'envisager des approches à adopter en Ontario; d'exiger de tous les fournisseurs de services de santé qu'ils téléversent des données d'évaluation complètes sur un système commun; et de mettre plus de résultats des mesures de rendement obtenus par les CASC à la disposition du public.

Nous recommandions également au Ministère de s'assurer que les CASC évaluent et réévaluent les clients dans les délais prescrits; d'exiger que tous les coordonnateurs de soins des CASC effectuent un nombre minimum d'évaluations par mois et soient soumis à des tests annuels sur l'utilisation des outils d'évaluation et de surveiller la conformité à cette exigence; de réexaminer et, si nécessaire, de réviser les lignes directrices actuelles concernant la charge de travail des coordonnateurs de soins; d'élaborer des indicateurs et des cibles de rendement et de recueillir auprès des fournisseurs de services contractuels des données pertinentes qui permettent de mesurer les résultats obtenus par les clients.

Le présent rapport contient 14 recommandations consistant en 31 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

3.02 Services de protection de l'enfance — Sociétés d'aide à l'enfance

En Ontario, les services de protection de l'enfance relèvent de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), dont le but premier consiste à promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le ministère) administre le programme des services de protection de l'enfance dans le cadre duquel il offre ces services et passe des contrats avec 47 sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) locales sans but lucratif qui assurent directement la prestation des services de protection de l'enfance dans l'ensemble de l'Ontario.

Au cours de l'exercice 2014-2015, le Ministère a transféré 1,47 milliard de dollars aux sociétés pour les aider à financer leurs dépenses. Environ 40 % des fonds des sociétés ont été consacrés à des services destinés à des enfants qui ont été retirés de leur domicile et confiés aux soins des sociétés en étant placés, par exemple, dans des familles d'accueil ou des foyers de groupe, ou auprès d'une personne ayant un lien de parenté. Au cours des cinq derniers exercices, le nombre d'enfants confiés aux sociétés a diminué de plus 10 %.

Les sociétés sont des personnes morales sans but lucratif autonomes, et chacune d'elles est régie par un conseil d'administration indépendant composé de bénévoles. En vertu de la loi, chaque société est tenue de fournir tous les services obligatoires de protection de l'enfance à tous les enfants admissibles. Autrement dit, il ne peut y avoir de liste d'attente pour les services de protection de l'enfance. Les sociétés amorcent une enquête de protection de l'enfance relativement à toute préoccupation signalée pour lesquelles il y a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un enfant peut avoir besoin de protection en raison de violences ou de mauvais traitements.

En gros, notre vérification a fait ressortir des différences dans les niveaux de service et de soutien offerts par les sociétés et a révélé que le nombre de dossiers actifs confiés aux préposés variait grandement d'une société à l'autre. Le nombre moyen de cas de protection en milieu familial par préposé variait entre 8 et 32 par mois. Ces différences pourraient avoir des effets sur la constance des soins et de l'aide offerts aux enfants et aux familles à travers la province.

Voici un aperçu de nos observations les plus importantes :

- Il peut arriver que des sociétés ferment trop rapidement des dossiers de protection de l'enfance. Dans plus de la moitié des dossiers ayant fait l'objet d'une réouverture subséquente que nous avons examinés, les circonstances et les facteurs de risque qui ont

entraîné la réouverture du cas étaient présents lorsque le dossier a été fermé la première fois.

- Les sociétés n'avaient pas achevé des enquêtes de protection de l'enfance en temps opportun, et elles n'avaient pas toujours exécuté toutes les étapes d'enquête requises.
- Par ailleurs, aux sociétés que nous avons visitées, aucune des enquêtes de protection de l'enfance examinées n'avait été achevée dans les 30 jours suivant le signalement de préoccupations à la société. En moyenne, les enquêtes avaient été menées à terme plus de sept mois après le signalement. De plus, les évaluations de la sécurité visant à déterminer les menaces immédiates à la sécurité de l'enfant n'avaient pas été effectuées ou n'avaient pas été exécutées en temps opportun.
- Les sociétés n'effectuaient pas toujours les visites à domicile et les examens des plans de services en temps opportun dans les cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille.
- Dans plus de la moitié des dossiers que nous avons examinés, les chargés de cas n'étaient en mesure de visiter les enfants et leur famille à leur domicile que tous les trois mois au lieu de le faire tous les mois conformément aux normes de protection.
- Les sociétés ne produisaient pas toujours en temps opportun les plans de soins portant notamment sur la santé, l'éducation, le développement émotionnel et comportemental de l'enfant.
- Les sociétés ne procédaient pas toujours à une vérification des antécédents liés à la protection de l'enfance des personnes qui côtoient les enfants. Ceci accroît le risque que l'enfant soit laissé à la charge de personnes ayant de tels antécédents de violence familiale ou de mauvais traitements à l'endroit des enfants.
- Le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) ne réalise pas entièrement son objectif consistant à préparer les jeunes à la fin de la prise en charge. Dans près de la moitié des dossiers que nous avons examinés, rien n'indiquait que les jeunes participaient activement au travail de transition vers l'âge adulte et l'autonomie et qu'ils faisaient des efforts raisonnables pour se préparer à cette transition.

Nous recommandions que les sociétés se conforment à toutes les exigences législatives et de programme lorsqu'elles offrent des services de protection; qu'elles s'assurent que les cas de « protection » ne sont pas fermés prématurément; qu'elles aident les jeunes à faire la transition vers la vie autonome et l'âge adulte; qu'elles mettent au point des normes de référence pour les dossiers; et qu'elles s'assurent que les fonds sont utilisés de manière convenable pour offrir des services directs aux enfants et aux familles tout en cernant les possibilités d'améliorer la prestation des services.

Le présent rapport contient 6 recommandations préconisant 30 mesures pour donner suite aux constatations de notre vérification.

3.03 Programme des services de protection de l'enfance – Ministère

Les services de protection de l'enfance relèvent en Ontario de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), laquelle a pour objet de promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) administre le programme des services de protection de l'enfance et passe des contrats avec 47 sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) locales sans but lucratif qui assurent la prestation des services de protection de l'enfance dans l'ensemble de l'Ontario. Certains bénéficiaires des services sont des pupilles de la Couronne (les enfants confiés aux soins d'une société et qui vivent dans un foyer de groupe ou une famille d'accueil, ou avec des proches).

Les services fournis dans le cadre de la plupart des programmes qu'administrent les ministères sont tributaires des fonds disponibles; toutefois, la

loi qui régit le programme des services de protection de l'enfance exige que chaque société fournisse tous les services de protection de l'enfance obligatoires à tous les enfants admissibles. Autrement dit, il ne peut y avoir de liste d'attente pour les services de protection de l'enfance.

Au cours de l'exercice 2014-2015, le Ministère a transféré 1,47 milliard de dollars aux sociétés pour les aider à financer leurs dépenses. Jusqu'en 2012-2013, les montants transférés aux sociétés reposaient sur le financement antérieur. Toutefois, depuis 2013-2014, le financement accordé par le Ministère est calculé au moyen d'une formule basée sur la situation économique de la collectivité dans laquelle est située la société et sur le volume de cas dont celle-ci s'occupe. Toutefois, les sociétés ne sont pas autorisées à dépenser un montant plus élevé que le financement qu'elles reçoivent, et le nouveau modèle de financement n'alloue toujours pas les fonds d'après les besoins des sociétés en lien avec les services.

Les Ontariens s'attendent à ce que les services de protection de l'enfance garantissent que les enfants et leurs familles reçoivent les soins et le soutien dont ils ont besoin. Le Ministère doit disposer de processus de surveillance adéquats pour aider les sociétés à s'acquitter de leurs obligations de sorte que les enfants et les familles obtiennent, au moment où ils en ont besoin, des services de protection qui conviennent à leur situation.

Nous avons constaté que le Ministère ne peut pas assurer une surveillance efficace des sociétés, car il ne dispose pas de renseignements suffisants sur les services de protection que les sociétés fournissent à la plupart des enfants qu'elles servent. Le Ministère n'a pas établi de cibles qui lui permettraient de mesurer les progrès réalisés par les sociétés à l'égard des indicateurs de rendement qu'il a instaurés récemment.

Le Ministère doit également faire davantage pour s'assurer que les pressions auxquelles sont soumises les sociétés ne dépassent pas le financement qui leur est alloué et que les problèmes associés à la mise en oeuvre du nouveau système connu, soit le Réseau d'information pour la protection de l'enfance, n'empêchent pas les sociétés de fournir des services de protection de l'enfance.

Nous avons aussi fait les constatations suivantes :

- Le Ministère doit prendre des mesures pour donner suite aux données qui indiquent que les jeunes qui ont reçu des services de protection sont confrontés à des défis importants au moment de mener une vie autonome. Par exemple, selon un sondage effectué par l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance, seulement 46 % des jeunes pris en charge par les sociétés ont obtenu un diplôme d'études secondaires en 2013 comparativement à la moyenne ontarienne de 83 %. De même, l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes estimait que 43 % des jeunes sans abri ont déjà reçu des services de protection de l'enfance et que les jeunes ayant quitté la prise en charge sont surreprésentés dans le système de justice pour la jeunesse, le système de santé mentale et le système des refuges.
- Les examens annuels des dossiers des pupilles de la Couronne menés pour évaluer si leurs besoins ont été comblés ont révélé des sujets de préoccupation qui revenaient d'une année à l'autre. Les problèmes comprenaient l'absence d'élaboration d'un plan de prise en charge qui sert à définir les forces, les besoins et les objectifs de l'enfant et qui est mis à jour pour tenir compte de ses progrès.
- La surveillance ministérielle des pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de services de protection est restreinte, car le Ministère n'examine pas les dossiers de ces pupilles.
- Les inspections ministérielles aux fins de l'agrément des foyers pour enfants ont révélé des sujets de préoccupation répétés et non réglés.
- Le Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE) du Ministère ne

procure pas les avantages promis malgré les investissements considérables de temps et d'argent. Le Ministère prévoyait que toutes les sociétés utiliseraient le RIPE à la fin de l'exercice 2014-2015 et que le coût total serait de 150 millions de dollars, mais à la fin de l'exercice en question, le RIPE avait été déployé dans seulement 5 des 47 sociétés que compte la province. Le nouveau plan du Ministère prévoit que le RIPE sera déployé dans le reste des sociétés d'ici la fin de l'exercice 2019-2020 et que le coût total estimatif sera de 200 millions de dollars.

Dans notre rapport, nous recommandions que le Ministère surveille et évalue de façon adéquate le rendement des sociétés et qu'il cerne les possibilités d'améliorer les services de protection, qu'il tienne compte des commentaires reçus par les sociétés pour élargir les services de protection de l'enfance à tous les enfants âgés de moins de 18 ans, qu'il examine les dossiers des sociétés se rapportant aux pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de services de protection de l'enfance, qu'il veille à ce que le financement octroyé aux sociétés soit fonction des besoins de chaque société, qu'il collabore avec les sociétés pour repérer les améliorations possibles de l'efficience de la prestation de leurs services, qu'il détermine le coût de la mise en oeuvre du RIPE dans le reste des sociétés et l'incidence de ces coûts sur la capacité de celles-ci de fournir les services de protection de l'enfance obligatoires tout en respectant leur affectation budgétaire et qu'il définisse le mode de financement de ces coûts.

Le rapport contient 9 recommandations prévoyant 12 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

3.04 Programmes de développement économique et d'emploi

Pour appuyer le développement économique et l'emploi, le gouvernement provincial octroie des subventions plurannuelles et des prêts sans intérêt aux entreprises pour des projets allant de l'expansion de leurs activités à la croissance de leurs exportations en passant par la recherche et le développement.

Plusieurs ministères fournissent de tels soutiens, mais les fonds destinés exclusivement aux entreprises existantes passent par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère), auparavant appelé ministère du Développement économique, du Commerce et de l'Emploi.

Entre 2004 et le 31 mai 2015, le Ministère a affecté 2,36 milliards de dollars, soit 1,87 milliard en subventions et 489 millions en prêts, à 376 projets dans le cadre de 7 fonds, dont chacun a son propre mandat et met l'accent sur une industrie ou une région particulière de la province. Sur ce montant, le Ministère a déboursé 1,45 milliard de dollars, les 913 millions de dollars restants devant être versés sur les 11 prochaines années, au fur et à mesure que les projets seront mis en oeuvre et à condition que ceux-ci atteignent les objectifs en matière d'emploi et d'investissement. Au cours de la dernière décennie, les sept fonds du Ministère ont permis d'appuyer des projets dans les domaines suivants : technologies de l'information et des communications, technologies propres et vertes, services financiers, sciences de la vie, automobile, fabrication, et recherche et développement.

Le Ministère se tirait généralement bien d'affaire en ce qui concerne le processus d'approbation lié à l'administration et à la surveillance de ses propres programmes de développement économique et d'emploi. Qui plus est, les projets ont encouragé des entreprises à investir en Ontario et à créer ou à préserver des emplois.

En janvier 2015, le gouvernement a annoncé qu'il regrouperait de nombreux programmes existants dans un nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité de 2,7 milliards de dollars, dont 2 milliards sont administrés par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et 700 millions, par d'autres ministères.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas essayé de déterminer si les prêts de 1,5 milliard de dollars versés aux entreprises ontariennes depuis 2004 avaient effectivement renforcé l'économie ou amélioré la compétitivité des bénéficiaires. En outre, le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement du Ministère ne propose aucun moyen de mesurer les résultats des futurs soutiens au développement économique et à l'emploi, y compris le nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Le Ministère surveille les sommes réellement investies, les emplois réellement créés et préservés, le total des investissements mobilisés et le coût total par emploi par année, mais il n'a pas établi d'objectifs de croissance minimale du PIB ou de réduction du taux de chômage, que ce soit au niveau local ou pour l'économie dans son ensemble. D'autres provinces se sont fixé de tels objectifs afin de guider leurs efforts de développement économique.
- Bien que, comme la plupart des autres provinces, l'Ontario ait amélioré sa performance économique au cours des quatre dernières années, le Ministère doit quand même s'assurer que ses programmes stimulent l'économie. De nombreux experts se demandent si ces programmes et ce financement procurent effectivement des avantages économiques.
- Le Ministère reconnaît les avantages économiques de promouvoir des régions clés et d'établir des « grappes » industrielles — c'est-à-dire des concentrations géographiques d'entreprises interreliées, de fournisseurs et d'institutions connexes dans un domaine particulier —, mais il commence à peine à élaborer des stratégies d'intervention dans chaque région et grappe industrielle qui identifient les principaux points forts et les principaux points faibles ou obstacles qu'il peut aider à surmonter.
- Des rapports d'experts publiés au cours des dernières années soulignent l'importance des petites et moyennes entreprises, qui représentent environ le tiers du PIB de l'Ontario. Alors que 30 % des projets financés par le Ministère avaient été proposés par de petites et moyennes entreprises, la valeur en dollars de ce soutien correspondait à moins de 4 % du financement total. Le Ministère n'a ni cherché à déterminer le nombre de petites et moyennes entreprises sans accès aux soutiens, ni expliqué pourquoi la plus grande partie du financement était versée à de grandes entreprises.
- Le Ministère a pour mandat de soutenir une économie solide, novatrice et compétitive qui offre emplois et prospérité à toute la population ontarienne, mais neuf autres ministères fournissent eux aussi des fonds de soutien aux entreprises. Le Ministère n'est pas autorisé à coordonner le financement avec d'autres ministères, qui fournissent un financement supplémentaire de soutien au développement économique et à l'emploi de 1,8 milliard de dollars. Malgré l'approche « pangouvernementale » préconisée par le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement, chacun des neuf autres ministères continue de verser ses propres fonds de soutien, et aucune coordination globale n'est assurée qui permettrait de faire la meilleure utilisation possible des fonds. Dans leurs rapports, les experts ont recommandé de regrouper les fonds ministériels de ce genre afin de réaliser des gains d'efficience administrative et d'aider le gouvernement à axer le financement sur certains secteurs ou certaines régions de la province.
- Le processus de financement sur invitation doit être plus transparent. Depuis 2010, environ 80 % du total des fonds approuvés a été attribué dans le cadre du processus non public où seules des entreprises choisies étaient invitées à présenter des demandes. Le Ministère déterminait à l'interne quelles entreprises seraient invitées à présenter des demandes, mais il n'a pas été en mesure

de nous fournir les critères de sélection employés, ni la liste des entreprises dont les demandes ont été rejetées.

- Dans le passé, les fonds étaient souvent attribués sans que les besoins soient évalués de façon appropriée. Le Ministère ne vérifiait presque jamais si les entreprises avaient besoin de fonds publics pour mener à bien le projet proposé. Par ailleurs, le financement de certains projets a été approuvé malgré des preuves indiquant qu'ils auraient été mis en oeuvre même sans l'aide du gouvernement.
- Le Ministère ne surveille pas les bénéficiaires pour vérifier si les emplois créés ou préservés pendant la durée du contrat de financement sont maintenus après l'expiration du contrat. Les contrats s'étendent habituellement sur cinq ans, mais le Ministère ne sait pas si les emplois que le bénéficiaire a offert de créer ou de préserver durant ces cinq années sont maintenus par la suite.
- Au cours des 10 dernières années et jusqu'en janvier 2015, le gouvernement a publiquement annoncé pour près de 1 milliard de dollars supplémentaires en projets de soutien financier au développement économique et à l'emploi en annonçant de nouveau les fonds disponibles dans le cadre d'autres programmes de financement.

Nous recommandions notamment que le Ministère élabore une stratégie globale pour le développement économique et l'emploi qui établit des objectifs par secteur d'activité et par région géographique; cherche à devenir le principal ministère responsable de la mise en oeuvre et de la surveillance d'une stratégie provinciale globale pour les programmes de développement économique et d'emploi; fasse preuve d'une plus grande transparence dans l'acceptation des demandes et la sélection des entreprises à financer; étende les mesures du rendement au-delà des résultats en matière d'investissement et d'emploi afin de déterminer si les avantages pour l'économie continuent après l'achèvement du projet.

Le présent rapport contient 9 recommandations consistant en 17 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

3.05 Planification du réseau d'électricité

La planification du réseau d'électricité, c'est la gestion de la demande en électricité à long terme, et la détermination de la façon de combler cette demande par la production, le transport, la distribution, l'exportation, l'importation et la conservation de l'électricité.

En Ontario, les entités qui interviennent dans la planification du réseau d'électricité à l'échelon provincial sont le ministère de l'Énergie (le Ministère), la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), la société Ontario Power Generation (OPG), Hydro One, 4 autres transporteurs d'électricité de petite taille titulaires de permis et quelque 70 sociétés de distribution locales.

L'importance de la planification est manifeste dans la loi provinciale : la *Loi de 1998 sur l'électricité* a été modifiée en 2004 pour faire en sorte que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), fusionné ultérieurement avec la SIERE en 2015, procède à un exercice de planification indépendant, dresse un plan technique détaillé, et le présente à la CEO à des fins d'examen et d'approbation pour s'assurer qu'il est prudent et rentable.

Toutefois, aucun plan du genre n'a été approuvé au cours des 10 dernières années selon ce qu'exige la loi de protection des intérêts des consommateurs. Le Ministère a plutôt émis deux plans stratégiques en 2010 et en 2013 qui n'étaient pas visés par l'examen et l'approbation de la CEO. Ces plans stratégiques fournissaient certains renseignements techniques. Cependant, nous avons constaté qu'ils étaient insuffisants pour combler les besoins du réseau d'électricité de l'Ontario et pour protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

Bien que les freins et contrepoids du processus de planification prescrit par la loi n'aient pas été

respectés, le Ministère a pris un certain nombre de décisions sur la production d'électricité dans 93 directives et orientations émises à l'OEO de 2004 à 2014. Certaines d'entre elles allaient à l'encontre des conseils techniques de l'OEO et ne tenaient pas pleinement compte de l'état du marché de l'électricité ou des effets à long terme. Ces décisions se sont traduites par des coûts importants pour les consommateurs d'électricité. De 2006 à 2014, le montant payé par les consommateurs d'électricité résidentiels et des petites entreprises au titre du volet produit d'électricité de leur état de compte (dont l'ajustement global) a augmenté de 70 %, passant de 5,32 cents/kWh à 9,06 cents/kWh. Plus particulièrement, les frais d'ajustement global, qui constituent les paiements excédentaires aux producteurs en sus du prix du marché, ont atteint au total 37 milliards de dollars de 2006 à 2014. Ces paiements devraient coûter aux consommateurs d'électricité 133 milliards de dollars de 2015 à 2032.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avons calculé que, sur la période de 20 ans couverte par les contrats, les énergies renouvelables générées aux termes du programme à tarifs de rachat garantis coûteront aux consommateurs 9,2 milliards de dollars de plus qu'ils auraient eu à payer dans le cadre du programme d'approvisionnement précédent (selon la SIERE, le montant additionnel serait plutôt de l'ordre de 5,3 milliards de dollars lorsque la valeur temps de l'argent est prise en compte).
- En janvier 2010, l'OEO a indiqué au Ministère qu'il était préoccupé par la hausse substantielle par rapport à l'estimation initiale des coûts estimatifs du projet hydroélectrique de la partie inférieure de la rivière Mattagami, une hausse de un milliard de dollars. Le Ministère a enjoint l'OEO d'aller de l'avant pour atteindre les cibles d'énergie renouvelable du Ministère, et pour investir dans des collectivités autochtones et dans l'économie du Nord de l'Ontario. Le coût moyen de l'énergie produite au moyen de cette installation est de 135 $/MWh, alors que le coût moyen de l'énergie produite dans le cadre de deux autres projets hydroélectriques récents à l'extérieur de la région de la rivière Mattagami en Ontario est de 46 $/MWh.
- Le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de convertir une centrale au charbon de Thunder Bay en une centrale alimentée à la biomasse en dépit de l'avis de l'OEO qu'il s'agissait d'un projet non rentable. Le coût de l'électricité produite à cette centrale est de 1 600 $/MWh, soit 25 fois le coût moyen des autres centrales alimentées à la biomasse en Ontario.
- Le Ministère a enjoint l'OEO d'annuler les contrats de deux centrales au gaz naturel devant être construites dans le sud-ouest de la région du Grand Toronto, où le besoin de telles centrales était le plus grand, et de les aménager plutôt à Napanee et à Lambton. Dans nos rapports spéciaux sur l'annulation des centrales électriques à Oakville et à Mississauga, nous avions fixé des coûts d'annulation de 950 millions de dollars.
- L'Ontario est actuellement en situation d'approvisionnement excédentaire d'électricité, son approvisionnement disponible ayant excédé sa consommation horaire maximale de 5 160 MW par année, en moyenne, de 2009 à 2014 — l'équivalent ou presque de la puissance installée totale de la province du Manitoba. Dans l'intervalle, de 2006 à 2014, l'Ontario a consacré environ 2,3 milliards de dollars à des programmes de conservation, et elle s'est engagée à y consacrer une somme additionnelle de 2,6 milliards de dollars au cours des six prochaines années. Nous convenons que la conservation passe par un engagement soutenu; cependant, investir dans la conservation en période de surplus contribue à des réductions et des exportations coûteuses de l'électricité.

- En raison des surplus excessifs, l'Ontario, de 2009 à 2014, a dû verser 339 millions de dollars à des producteurs pour abaisser la production de 11,9 millions de MWh d'électricité excédentaire, et 3,1 milliards de dollars de plus pour produire 95,1 MWh d'électricité exportée en plus de ce que l'Ontario a reçu en revenus d'exportation. Par ailleurs, le Prix horaire du marché de l'énergie en Ontario a été négatif durant presque 2 000 heures, et l'Ontario a payé un montant total net de 32,6 millions de dollars à d'autres exportateurs pour qu'ils prennent notre énergie.
- Nous avons constaté que l'absence de processus de planification régionale organisée et coordonnée a eu des effets défavorables continus sur le rendement du réseau de transport, notamment sur les préoccupations en matière de fiabilité et sur les problèmes de congestion dont le coût total en paiements aux producteurs s'élève à 407,6 millions de dollars.

Notre rapport d'audit recommande notamment que le Ministère exige la préparation de plans techniques complets et leur présentation à la CEO à des fins d'examen et d'approbation; l'engagement régulier auprès de la SIERE, d'OPG, de Hydro One, d'environ 70 sociétés de distribution locales, et d'autres spécialistes techniques d'étudier divers scénarios et d'évaluer la rentabilité au cours du processus décisionnel; d'évaluer les effets de la conservation et son incidence sur les coûts de l'électricité au cours des périodes de production excédentaire; d'évaluer les programmes de conservation et de gestion de la demande afin qu'ils répondent aux critères de rentabilité; et de collaborer avec la SIERE, Hydro One et d'autres petits transporteurs pour atténuer les coûts superflus pour les consommateurs d'électricité en raison de préoccupations liées à la fiabilité du transport et à des problèmes de congestion.

Le présent rapport renferme 5 recommandations qui comportent 16 mesures visant à donner suite à nos constatations de l'audit.

La majeure partie des réponses du Ministère à nos recommandations renvoient à un projet de loi qui a été déposé récemment (le projet de loi 135). Le BVGO n'est ni en mesure de formuler des commentaires quant au bien-fondé de ce projet de loi, ni en mesure d'évaluer, dans l'immédiat, si les changements proposés dans le projet de loi sont conformes à l'esprit de nos recommandations.

3.06 Hydro One – Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité

Hydro One Inc., qui possède l'un des plus grands réseaux de distribution d'électricité en Amérique du Nord, est en exploitation dans trois grands secteurs qui touchent :

- l'envoi d'électricité de producteurs d'électricité à de grands clients industriels et à la plupart des sociétés de distribution locales de l'Ontario au moyen d'un réseau de transport à haute tension complet;
- l'exploitation, par ses filiales en propriété exclusive, de son propre réseau de distribution qui dessert environ 1,4 million de clients résidentiels et commerciaux;
- la gestion d'un système de télécommunications qui surveille et exploite à distance son équipement de transport.

Les produits de Hydro One ont totalisé 6,548 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014, tandis que ses frais d'exploitation et autres ont atteint 5,801 milliards de dollars, ce qui a permis de dégager un bénéfice net de 747 millions de dollars. Les actifs nets de Hydro One au titre du transport, de la distribution et des télécommunications étaient évalués à environ 16,2 milliards de dollars.

Le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* en juin 2015 afin de permettre la vente d'un maximum de 60 % des actions ordinaires de la province dans Hydro One (la province était l'actionnaire unique), et aucun autre actionnaire unique n'aurait le droit de détenir

plus de 10 % du total des capitaux propres. La province a alors lancé un appel public à l'épargne d'environ 15 % des actions ordinaires de Hydro One en novembre 2015.

La Loi, qui entre en vigueur le 4 décembre 2015, retire également au Bureau de la vérificatrice générale la capacité d'effectuer des audits de l'optimisation des ressources portant sur Hydro One et de faire rapport sur ces audits. Par conséquent, cet audit de la gestion par Hydro One des actifs de transport et de distribution d'électricité, qui a commencé avant le dépôt de la Loi, constituera le dernier audit de l'optimisation des ressources publié par le Bureau.

Le mandat de Hydro One consiste à transmettre et distribuer de l'électricité de façon sûre, fiable et économique. Toutefois, la fiabilité du réseau de transport et de distribution de Hydro One se détériore tandis que ses coûts d'entretien et d'amélioration augmentent, alors que les clients subissent de plus en plus de pannes d'électricité. De 2012 à 2014, Hydro One a consacré annuellement plus de 1 milliard de dollars à des projets d'investissement pour l'entretien de ses réseaux de transport et de distribution.

Parmi les problèmes les plus importants que nous avons relevés au sujet de son réseau de transport, mentionnons les suivants :

- Dans l'ensemble, la fiabilité du réseau de transport de Hydro One s'est détériorée de 2010 à 2014, les pannes étant 30 % plus longues et 24 % plus fréquentes. Au cours de la même période, les dépenses de Hydro One pour l'exploitation du réseau de transport et le remplacement de biens vieux ou en mauvais état ont augmenté de 31 %. Il convient de noter que la fiabilité globale du réseau de transport de Hydro One se compare avantageusement à celles des autres transporteurs d'électricité canadiens; cependant, sa fiabilité s'est détériorée comparativement à celle des transporteurs américains.
- Le retard de Hydro One dans les travaux d'entretien préventif de l'équipement de son réseau de transport a augmenté de 47 % entre 2012 et 2014, ce qui a contribué à causer des défaillances de l'équipement.
- Hydro One n'a pas remplacé 14 des 18 transformateurs de transport qu'elle disait être en très mauvais état dans sa demande de tarifs de 2013-2014 présentée à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Par la suite, au cours de la même période de deux ans, Hydro One a remplacé 37 autres transformateurs qu'elle disait être en meilleur état. Nous avons découvert que deux des transformateurs cotés en très mauvais état dans la demande de tarifs faite à la CEO, mais qui n'avaient pas été remplacés, ont eu une défaillance, ce qui a causé aux consommateurs des pannes d'une durée de 200 minutes en 2013 et de 220 minutes en 2015.
- Le risque de pannes d'électricité peut augmenter en l'absence d'un programme efficace de remplacement des actifs de transport ayant excédé leur durée de vie utile prévue. La proportion des actifs de transport clés, tels que les transformateurs, les disjoncteurs et les poteaux de bois en service au-delà de leur date de remplacement régulière variait entre 8 % et 26 %. Le remplacement de ces actifs finira par coûter à Hydro One quelque 4 472 milliards de dollars, soit plus de 600 % de plus que ses dépenses en capital pour le maintien de 621 millions de dollars pour 2014.

Parmi les problèmes les plus importants que nous avons relevés au sujet de son réseau de distribution, mentionnons les suivants :

- Le réseau de distribution de Hydro One a toujours été l'un des moins fiables parmi les grands distributeurs d'électricité au Canada entre 2010 et 2014. La durée moyenne des pannes signalées par les membres de l'Association canadienne de l'électricité (ACE) entre 2010 et 2014 était d'environ 59 % moindre que celle des pannes déclarées par Hydro One durant la même période, tandis

que la fréquence moyenne des pannes chez les membres de l'ACE était de 30 % moindre.

- La cause principale des pannes de réseau de distribution de 2010 à 2014 était les bris de lignes de transport occasionnés par la chute d'arbres ou de branches. L'exploitation de Hydro One était basée sur un cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans, tandis que la moyenne d'un tel cycle pour 14 des services publics participants de Hydro One était de 3,8 ans. L'analyse effectuée par Hydro One elle-même révèle que ses travaux de gestion de la végétation réalisés en 2014 ont coûté 84 millions de dollars de plus que s'ils avaient été effectués dans un cycle de gestion de la végétation de quatre ans. En outre, les clients auraient subi moins de pannes causées par des arbres.
- Hydro One a installé 1,2 million de compteurs intelligents dans son réseau de distribution au coût de 660 millions de dollars, mais elle n'a pas utilisé les logiciels et les capacités connexes pour améliorer son temps de réponse aux pannes d'électricité. À l'heure actuelle, les compteurs intelligents sont surtout utilisés par Hydro One pour la facturation, et non pour déterminer à distance le lieu des pannes d'électricité dans le réseau de distribution avant l'appel d'un client visant à déclarer une panne. Ces renseignements provenant des compteurs intelligents rendraient la répartition des équipes de travail plus rapide et efficace, ce qui améliorerait le service à la clientèle et permettrait d'économiser des coûts.

Nous avons recommandé que Hydro One établisse, pour son réseau de transport, des objectifs et des échéanciers pluriannuels de réduction de la fréquence et de la durée des pannes d'électricité afin d'améliorer la fiabilité et la disponibilité du réseau de transport; élimine son retard en hausse sur le plan de l'entretien préventif; cible les actifs à remplacer qui présentent le plus de risques de défaillance, notamment ceux qui sont cotés en très mauvais état et qui ont excédé leur durée de vie utile prévue; et fournisse des renseignements exacts sur ses activités de remplacement des actifs à la Commission de l'énergie de l'Ontario.

En ce qui concerne son réseau de distribution, nous avons recommandé que Hydro One établisse des buts, des objectifs et des repères plus ambitieux en matière de fiabilité du réseau, et abaisse ses coûts et améliore sa fiabilité en écourtant son cycle de gestion de la végétation (foresterie).

Compte tenu que le Bureau de la vérificatrice générale n'aura plus compétence sur Hydro One à compter du 4 décembre 2015, nous avons demandé que la Commission de l'énergie de l'Ontario tienne compte des observations que nous avons formulées dans le présent rapport au cours de ses processus de réglementation.

Le présent rapport renferme 17 recommandations à Hydro One, comportant 37 mesures, pour donner suite aux constatations relevées dans cet audit.

3.07 Planification infrastructurelle

Le portefeuille d'infrastructure publique de l'Ontario regroupe des routes, des ponts, des systèmes de transport en commun, des écoles, des universités, des hôpitaux, des immeubles gouvernementaux et une grande variété d'autres biens. Sa valeur de remplacement s'établit à près de 500 milliards de dollars.

Directement ou par l'entremise d'entités du secteur parapublic comme les conseils scolaires et les hôpitaux, le gouvernement de l'Ontario supervise environ 40 % de ces biens d'infrastructure.

La plupart des biens d'infrastructure actuels de l'Ontario ont été construits durant la période allant de la fin de la Deuxième Guerre mondiale aux années 1970. Les dépenses en infrastructure ont ralenti entre 1980 et 2005, mais ont repris depuis 10 ans.

Beaucoup de biens d'infrastructure sont âgés. Par exemple, l'âge moyen des hôpitaux de la

province est de 45 ans et celui des écoles, de 38 ans. Plus de la moitié des hôpitaux et des écoles ont au moins 40 ans.

Ces 10 dernières années, en Ontario, la majeure partie des dépenses en infrastructure a été destinée au secteur des transports, suivi de ceux de la santé et de l'éducation. Durant cette période, par exemple, la province a consacré près de 20 milliards de dollars à des projets de transport en commun, plus de 23 milliards aux routes et aux ponts, près de 25 milliards à de grands projets liés aux hôpitaux et à d'autres projets relatifs aux soins de santé, et près de 21 milliards à des écoles et des établissements d'enseignement postsecondaire. Les dépenses en infrastructure visent notamment à préserver ou à agrandir des biens existants, ainsi qu'à construire de nouveaux biens.

Une bonne planification est essentielle afin de cerner les besoins en infrastructure et d'assurer l'entretien et le renouvellement satisfaisant de l'infrastructure existante aux fins d'utilisation publique. Cette planification doit tenir compte des avantages des investissements en infrastructure, des risques pour le public lorsque des installations requises ne sont pas construites ou que leur détérioration est tolérée, de même que des ressources nécessaires pour répondre à la future demande.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat), qui est responsable d'examiner les demandes de financement de l'infrastructure présentées par les ministères, évaluait généralement chaque ministère de façon individuelle, en se fondant sur des données historiques, et il ne faisait pas de comparaison à l'échelle provinciale afin de s'assurer que les besoins les plus urgents ont la priorité en matière de financement.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Les deux tiers des fonds sont accordés pour la construction de biens et le reste, pour la réparation et le renouvellement d'installations, alors que la province a déterminé que cette répartition devrait être inversée pour bien entretenir et renouveler les infrastructures publiques actuelles.
- Il n'existe pas de lignes directrices pour déterminer l'état souhaité de maintien des installations, et les ministères n'utilisent pas la même méthode d'évaluation de l'état des catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux.
- L'Ontario ne dispose pas d'estimations fiables de son déficit infrastructurel – les investissements requis pour remettre dans un état « acceptable » les actifs existants –, ce qui aiderait à mieux éclairer les décisions concernant les secteurs à financer.
- Selon une évaluation indépendante, le ministère de l'Éducation a besoin de 1,4 milliard de dollars par année pour maintenir les écoles en bon état. Toutefois, ces cinq dernières années, le financement annuel réel s'est situé entre 150 millions et 500 millions de dollars.
- Une évaluation similaire visant le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a établi à 392 millions de dollars les besoins financiers annuels des hôpitaux de la province. Or, le financement n'a été que de 56 millions de dollars depuis 2010-2011, pour ensuite être porté à 125 millions en 2014-2015.
- Le financement actuel ne répond pas aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères. Par exemple, plus de 100 000 élèves utilisent des salles de classe mobiles, et environ 10 % des écoles de la province fonctionnent au-delà de leur capacité d'accueil, jusqu'à 120 % de celle-ci. Bien que les salles de classe mobiles permettent d'assurer une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'est pas suffisant pour remettre en état le portefeuille existant et remplacer ces structures par des locaux permanents dans certains cas.
- Le Secrétariat ne savait pas dans quelle mesure les différents projets étaient efficacement gérés. Notre examen des rapports remis par les ministères au Secrétariat a révélé que les renseignements sont généralement fournis

uniquement à l'échelle du programme et ne portent pas sur les différents projets au sein d'un programme. Le Secrétariat compte plutôt sur les ministères pour surveiller les projets individuels.

Dans notre rapport, nous avons notamment recommandé ce qui suit : que le Secrétariat collabore avec les ministères pour mieux déterminer, évaluer et quantifier les besoins en investissements dans l'infrastructure de la province; qu'on veille à ce que les ministères mettent de l'avant des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins réels en matière d'infrastructure et le financement disponible; qu'on s'assure que les affectations de fonds permettent de concilier adéquatement le financement de nouveaux projets et le financement consacré à la réparation, à la remise en état et au remplacement des biens existants afin de minimiser les coûts tout au long du cycle de vie; que les ministères soient tenus de déclarer les renseignements sur les dépassements de coûts et les retards concernant les projets afin qu'on puisse surveiller l'état des projets d'infrastructure importants qui sont en cours dans la province.

Le rapport contient six recommandations, qui regroupent neuf mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

3.08 Réseaux locaux d'intégration des services de santé

Les 14 Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de l'Ontario ont été établis par la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* (la Loi). Les RLISS ont commencé à jouer un rôle de gestion des services de santé locaux en avril 2007 sous l'égide du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), remplaçant ainsi les 7 bureaux régionaux et les 16 conseils régionaux de santé du Ministère. À compter de juillet 2010, les RLISS assumaient pleinement leur rôle auprès des hôpitaux publics et privés, des foyers de soins de longue durée, des centres de soins communautaires, des services communautaires de santé mentale et de traitement de la toxicomanie, des services de soutien communautaire et des centres de santé communautaire. À la fin de l'exercice se terminant le 31 mars 2015, les RLISS offraient aux organismes de soins de santé faisant partie de ces six secteurs un financement total de 25 milliards de dollars, ce qui représentait un peu plus de la moitié du budget provincial consacré aux soins de santé cette année-là.

Chaque RLISS est une société d'État sans but lucratif qui dessert une région particulière de l'Ontario. Ces régions de diverses grandeurs sont confrontées à des problèmes particuliers sur le plan de la prestation et des fournisseurs de services de santé. En outre, les profils de santé de leurs populations varient d'une région à l'autre. Au cours de l'exercice financier 2014-2015, les dépenses de fonctionnement des 14 RLISS ont atteint 90 millions de dollars, ou environ 0,4 % des 25 milliards de dollars que le Ministère a versés aux RLISS. La plupart de ces fonds étaient destinés aux organismes de soins de santé financés par les RLISS.

Aux termes de la Loi, il revient aux RLISS de « [créer] un système de santé intégré et [permettre] aux collectivités locales de prendre des décisions au sujet de leur système de santé local ». La Loi précise l'obligation qui incombe aux RLISS de planifier, financer et intégrer les systèmes de santé locaux.

Notre vérification a révélé que le Ministère n'avait pas clairement déterminé ce qui constitue un système de santé intégré ou le moment où ce résultat doit être atteint. De plus, le Ministère n'a pas défini les façons qui s'offrent d'évaluer dans quelle mesure les RLISS s'acquittent efficacement de leurs fonctions de planificateurs, de bailleurs de fonds et d'intégrateurs des soins de santé.

Si la réalisation de leur mandat, qui consiste à offrir constamment le bon soin au bon moment à l'échelle du système de santé, signifie que les RLISS devraient avoir atteint tous les niveaux attendus de rendement mesurés, il appert qu'ils n'ont pas respecté leur objectif. Même si le rendement provincial dans six des 15 secteurs mesurés s'est

amélioré entre la date d'établissement des RLISS et 2015, le rendement est demeuré relativement stable ou s'est détérioré depuis 2010 ou avant dans les 9 autres secteurs. À titre d'exemple, on a constaté un pourcentage plus élevé de journées d'hospitalisation de patients qui n'avaient plus besoin de soins actifs pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2015 comparativement à 2007.

Le rendement de la plupart des RLISS était plus faible que les niveaux attendus au cours de l'exercice de 2014-2015; en moyenne, les RLISS n'ont atteint leurs objectifs locaux respectifs que dans 6 des 15 secteurs de rendement. Les meilleurs ont atteint leurs objectifs locaux dans 10 secteurs et quatre RLISS n'en ont atteint que 4. Les résultats provinciaux qui tiennent compte des 14 RLISS révèlent que seulement 4 objectifs provinciaux sur 11 mesurant les objectifs à long terme ont été atteints.

Voici un aperçu d'autres observations importantes :

- En raison de pratiques incohérentes et variables qui persistent toujours à travers la province, les patients se heurtent à des iniquités lorsqu'ils tentent d'accéder à certains services de santé. Ces variances signifient que, selon l'endroit où elles se trouvent, certaines personnes ont un meilleur accès à des soins de santé intégrés que d'autres, et certaines personnes ne reçoivent pas leurs soins de santé dans le milieu qui répond le mieux à leurs besoins de santé et les obtiennent parfois à un coût beaucoup plus élevé que nécessaire.
- Le Ministère engage peu de mesures pour responsabiliser les RLISS quand ils n'atteignent pas leurs objectifs. Ceci a donné lieu à des problèmes de rendement qui perdurent depuis plusieurs années. À titre d'exemple, l'un des quatre RLISS que nous avons visités n'avait pas respecté l'objectif de temps d'attente pour un examen par IRM dans six des huit années menant au 31 mars 2015. Un autre n'avait pas atteint son objectif de temps d'attente pour un remplacement de hanche pendant sept des huit dernières années. Quand un rendement attendu ne se réalisait pas au cours d'une année, le Ministère assouplissait l'objectif pour l'année suivante dans le cas de certains RLISS, tandis qu'il maintenait l'objectif ou le rendait plus exigeant dans le cas d'autres RLISS.
- L'écart de rendement entre les RLISS s'est élargi au fil du temps dans 10 des 15 secteurs de rendement. À titre d'exemple, dans le RLISS le moins performant, les patients attendaient 94 jours pour une chirurgie de cataractes semi-urgente en 2012, soit 5 fois plus longtemps que dans le RLISS le plus performant. Trois ans plus tard, cet écart de rendement s'est élargi de sorte que le temps d'attente dans le RLISS le moins performant est maintenant 31 fois plus long que dans le plus performant. Il importe que le Ministère comprenne mieux les raisons de cet écart croissant et instaure des changements pour le rétrécir de manière à atteindre l'objectif qui consiste à garantir des niveaux de services de santé qui ne varient pas considérablement d'une région à l'autre de la province.
- Les RLISS doivent mieux surveiller le rendement des fournisseurs de services de santé. Dans les quatre RLISS que nous avons visités, nous avons constaté que la qualité des services de santé n'était pas surveillée de façon uniforme, que les renseignements sur le rendement soumis par les fournisseurs de services de santé (dont certains étaient erronés) n'étaient pas vérifiés et que ces RLISS ne traitaient pas le cas des fournisseurs au rendement insatisfaisant de façon conforme aux lignes directrices du Ministère.
- Le suivi des plaintes de patients n'était pas assez rigoureux, il n'existait aucun mécanisme commun de gestion des plaintes à l'échelle des RLISS et les RLISS ne s'assuraient pas toujours que les plaintes des patients avaient été résolues convenablement. À travers la province, trois RLISS n'ont donné suite

à aucune plainte en 2014 ou le suivi était incomplet.

- Les RLISS n'arrivaient pas à démontrer qu'ils avaient maximisé leurs gains économiques parce que le recours aux achats groupés et l'intégration des services administratifs variaient selon le RLISS visité.

Dans notre rapport, nous avons recommandé que le Ministère brosse un tableau détaillé de ce à quoi doit ressembler un système de santé entièrement intégré; qu'il analyse les raisons de l'écart croissant au niveau du rendement des RLISS dans des secteurs de rendement clés; qu'il demande aux RLISS d'établir des échéances raisonnables pour rectifier les écarts de rendement et de surveiller leur progrès; qu'il clarifie avec les RLISS leur pouvoir de réaffectation de fonds aux fournisseurs de services de santé; et qu'il finalise le financement annuel accordé à chaque fournisseur de services de santé avant le début de l'exercice financier ou dès que possible au cours de l'exercice actuel.

Nous avons aussi recommandé que les RLISS engagent les mesures correctives qui conviennent, compte tenu de la gravité et de la persistance des problèmes de rendement observés au niveau des fournisseurs de services de santé; qu'ils établissent un processus commun de gestion des plaintes; et qu'ils élaborent et mettent en œuvre des plans d'action avec des calendriers pour combler les écarts de service au niveau de tous les services de santé dans leurs régions.

Le présent rapport contient 20 recommandations préconisant 37 mesures pour donner suite aux constatations de notre vérification.

3.09 Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée

L'Ontario compte environ 630 foyers de soins de longue durée, qui offrent un hébergement et des soins aux adultes qui sont incapables de vivre de façon autonome ou qui ont besoin de soins infirmiers jour et nuit dans un environnement sécuritaire. Les foyers prodiguent des soins à quelque 77 600 résidents dont la plupart ont plus de 65 ans.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) finance et réglemente les foyers de soins de longue durée de l'Ontario et délivre les permis d'exploitation. Il peut s'agir de foyers à but lucratif ou sans but lucratif. En 2014-2015, le financement ministériel alloué aux foyers de soins de longue durée par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des soins de santé de la province s'élevait à 3,6 milliards de dollars.

Le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme) vise à protéger les droits et la sécurité des résidents et à veiller à ce que les foyers de soins de longue durée se conforment aux lois et aux règlements. En vertu de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi), le Ministère peut effectuer des inspections en tout temps sans en avertir les foyers au préalable. Les inspecteurs qui constatent qu'un foyer ne respecte pas la Loi prennent des mesures d'exécution officielles, notamment l'émission d'un ordre de conformité.

Il y a quatre types d'inspections, à savoir les inspections générales, qui servent à évaluer la satisfaction des résidents et la conformité des foyers à la réglementation, les inspections menées à la suite de plaintes émanant des résidents, de leurs familles ou du public, les inspections menées à la suite d'incidents graves tels qu'un incendie, un décès soudain, un résident porté disparu, le signalement de mauvais traitements, de négligence, de soins administrés de façon inappropriée ou d'un acte illégal et les inspections de suivi des foyers pour lesquels un ordre de conformité à la loi a été émis.

Depuis 2013, le Ministère a concentré son attention et ses ressources sur l'exécution des inspections générales des 630 foyers de soins de longue durée avant la fin de 2014 et tous les ans par la suite. Toutefois, le Programme a été confronté à un accroissement de la charge de travail dans d'autres domaines, notamment l'augmentation du nombre

de plaintes et d'incidents graves dans les foyers et l'exécution d'un plus grand nombre d'inspections de suivi des cas de non-respect. Par ailleurs, il est nécessaire que le Ministère renforce sa surveillance du Programme pour remédier aux écarts importants constatés dans la charge de travail des inspecteurs, le nombre d'ordres de conformité émis et les délais d'exécution des inspections et de rédaction des rapports connexes dans l'ensemble de la province.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Si le Ministère a respecté en grande partie son engagement de terminer ses inspections générales des 630 foyers en janvier 2015, l'arriéré d'inspections découlant de plaintes et d'incidents graves a plus que doublé cependant, passant d'environ 1 300 en décembre 2013 à 2 800 en mars 2015. Nous avons constaté, pour 40 % des plaintes et des incidents graves à risque élevé qui auraient dû déclencher l'exécution d'une inspection immédiate, que le délai avait été supérieur à trois jours. Les délais d'inspection pour plus du quart de ces cas étaient de l'ordre de un mois à neuf mois. Pour 60 % de notre échantillon de cas à risque moyen qui auraient dû faire l'objet d'une inspection dans un délai de 30 jours, le délai avait été en moyenne de 62 jours. Les retards dans l'exécution des inspections faisant suite à des plaintes et à des incidents graves peuvent faire courir un risque aux résidents des foyers de soins de longue durée.
- Le Ministère n'établissait pas l'ordre de priorité des inspections générales en fonction du niveau de risque des foyers quant à leur respect des lois et de la réglementation. Par exemple, seulement quelques foyers présentant un risque élevé ou moyen avaient fait l'objet d'une inspection générale tôt entre juin et décembre 2013.
- Les délais accordés aux foyers pour corriger les problèmes relevés par les inspecteurs ne sont pas uniformes. Le Ministère ne donne pas des directives claires sur les délais à accorder aux foyers pour qu'ils se conforment aux ordres. Par exemple, en 2014, les inspecteurs ont accordé aux foyers d'une région un délai moyen de 34 jours pour se conformer à des ordres portant sur des éléments de risque importants (par exemple exécuter le programme de soins d'un résident, protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence et fournir un foyer sûr, sécuritaire et propre), tandis que dans une autre région, ils ont accordé aux foyers un délai moyen de 77 jours pour se conformer à des ordres de même nature.
- Le Ministère ne s'est pas doté d'un processus efficace pour surveiller les ordres de conformité qui nécessitent un suivi. Environ 380 ordres de conformité, soit les deux tiers de ceux qui devaient être respectés en 2014, n'avaient pas fait l'objet d'un suivi dans le délai cible informel de 30 jours du Ministère.
- Le Ministère n'a pas pris de mesures suffisantes contre les foyers de soins de longue durée qui n'ont pas respecté à plusieurs reprises des ordres exigeant la correction de lacunes. Dans une région, les foyers n'avaient pas respecté près de 40 % des ordres de conformité émis par le Ministère en 2014, tandis que seulement 17 % des ordres environ n'avaient pas été respectés dans une autre région. Le Ministère ignorait les raisons pour lesquelles les foyers omettaient à répétition de corriger certaines lacunes.
- L'Ontario ne réglemente pas le nombre minimum d'employés de première ligne par résident dans les foyers de soins de longue durée. Les administrateurs des foyers nous ont dit que l'insuffisance des effectifs et le manque de formation étaient les principales raisons qui empêchaient les foyers de se conformer.
- En mars 2013, environ 200 foyers de soins de longue durée (qui hébergent plus de 20 000 résidents) n'avaient pas de systèmes de gicleurs. Le Ministère ne disposait pas de renseignements plus récents indiquant si

ces foyers avaient fait installer des systèmes de gicleurs. La loi actuelle n'exige pas l'installation de systèmes de gicleurs dans les foyers de soins de longue durée avant 2025.

Nous avons recommandé, entre autres, que le Ministère détermine les raisons de la fluctuation importante du nombre de plaintes et d'incidents graves, qu'il recueille et analyse les renseignements nécessaires pour élaborer un plan détaillé des ressources et les répartir en conséquence, qu'il assure le suivi et la surveillance des plaintes, des incidents graves et des ordres pour lesquels l'inspection est en retard, qu'il établisse l'ordre de priorité des inspections générales d'après les antécédents en matière de conformité des foyers de soins de longue durée et d'après les autres facteurs de risque, qu'il établisse une politique claire que les inspecteurs appliqueront pour déterminer le délai approprié à accorder aux foyers pour respecter les ordres portant sur des risques similaires, qu'il renforce ses processus d'exécution de la loi pour traiter rapidement le cas des foyers ayant des problèmes de non respect répétés et qu'il établisse de concert avec le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence et les services d'incendie municipaux un protocole officiel prévoyant la communication régulière de l'information sur la non-conformité des foyers à la réglementation de la sécurité-incendie.

Le rapport contient 13 recommandations préconisant 30 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

3.10 Gestion des sites contaminés

Les gouvernements ont la responsabilité de nettoyer certains sites sur leur territoire qui ont été contaminés par des produits chimiques ou par d'autres matières qui représentent un danger pour l'environnement ou pour la santé humaine.

En Ontario, plusieurs lois provinciales traitent de la contamination et de la protection de l'environnement; la *Loi sur la protection de l'environnement* est la plus exhaustive. Si la contamination dans une zone dont la province est responsable a ou peut avoir une conséquence préjudiciable pour l'environnement ou pour la santé humaine, le gouvernement doit nettoyer la zone en question. Plusieurs ministères et organismes partagent la responsabilité des sites contaminés de la province.

Pour s'acquitter de la responsabilité de nettoyer les sites contaminés, les gouvernements ont besoin de systèmes robustes pour repérer les sites dans leur territoire, évaluer la nature et l'étendue de la contamination, mettre en oeuvre des programmes pour atténuer les risques que représentent ces sites pour le public et l'environnement et procéder à l'assainissement des sites pour un usage futur.

Notre audit a constaté des faiblesses dans les processus utilisés par le gouvernement pour déterminer ses sites contaminés, les évaluer et en rendre compte. Nous sommes certes satisfaits des efforts déployés par le gouvernement pour déterminer tous les sites contaminés dont il assume la responsabilité financière, mais nous aimerions qu'il continue de s'efforcer à améliorer l'estimation de son passif de 1,8 milliard de dollars au titre de ces sites dans le futur.

Par ailleurs, le gouvernement n'a ni plan global ni stratégie de financement globale en place pour l'assainissement de ses sites contaminés. Même si le gouvernement a repéré tous ses sites contaminés présentant un risque élevé, il n'a pas de responsable principal (tel que le bureau de projets pour les sites contaminés envisagé) pour gérer le processus d'assainissement selon une perspective pangouvernementale.

Nous avons aussi constaté ce qui suit :

- Dans l'ensemble, il n'y avait pas de surveillance centralisée des différents processus adoptés par les ministères pour gérer leurs sites contaminés et estimer leur passif dans ce domaine.
- Le gouvernement a besoin d'un répertoire centralisé des sites contaminés. Autrement, il est très difficile d'obtenir un tableau complet des sites contaminés du gouvernement ou de

suivre les progrès de leur gestion. Nous avons relevé quelques cas où plus d'un ministère a déclaré être responsable d'un même site contaminé.

- La province a besoin d'un processus pangouvernemental pour établir l'ordre de priorité des sites contaminés à risque élevé aux fins de leur assainissement. En l'absence d'un modèle qui regroupe tous les sites contaminés et les classe par ordre de priorité, le gouvernement risque de financer l'assainissement de sites ayant une faible priorité et de négliger des sites ayant un plus grand impact sur la santé et la sécurité du public.
- Sans directive claire, les ministères sont susceptibles de faire des erreurs dans la comptabilisation et le compte rendu du passif associé à leurs sites contaminés. La Direction du contrôleur provincial a fourni aux ministères des lignes directrices sur la mise en oeuvre d'une nouvelle norme comptable à cet égard. Ces lignes directrices ont certes été utiles, mais la Division du contrôleur provincial devrait fournir aux ministères des lignes directrices officielles supplémentaires dans plusieurs domaines, par exemple préciser les types de coûts à inclure dans le calcul du passif, donner des précisions sur l'application de la technique de la valeur actualisée (quand et comment l'appliquer) et fournir des méthodes d'estimation du passif en l'absence d'une évaluation environnementale du site.
- La documentation à l'appui du calcul du passif associé aux sites contaminés laissait à désirer. Sans documentation adéquate, il y a un risque que le nombre de sites contaminés dont le gouvernement est responsable ou que les coûts associés à leur assainissement soient incorrectement évalués. Il y a également le risque de perdre des renseignements essentiels si les employés qui possèdent des connaissances dans ces domaines quittent leur emploi au gouvernement.
- Le gouvernement n'a ni politiques ni processus pour mettre à jour les estimations du passif relié à l'assainissement des sites contaminés. Il faut que les ministères surveillent leurs sites et les examinent chaque année pour déterminer s'il est nécessaire de mettre à jour les évaluations environnementales de sites ou de réviser les estimations du passif pour tenir compte des changements technologiques, de l'évolution de l'état des sites, des changements apportés aux normes environnementales, des fluctuations de l'inflation ou d'autres facteurs.

Nous avons recommandé que le gouvernement désigne une unité centrale ou un groupe ministériel chargé de la responsabilité globale de la gestion des sites contaminés. Nous avons également recommandé que les ministères intervenants veillent à la création et à la mise en oeuvre d'un répertoire informatisé et centralisé de tous les sites contaminés, qu'ils parachèvent le modèle de classement des risques par ordre de priorité qui servira à évaluer tous les projets de financement de travaux d'assainissement, qu'ils coordonnent l'élaboration d'un plan à long terme pour l'assainissement des sites contaminés de la province qui comprend une stratégie tant pour le financement annuel que pour le financement à long terme, qu'ils présentent à intervalles réguliers au Conseil du Trésor un rapport consolidé sur la progression de l'assainissement des sites contaminés, qu'ils améliorent la documentation qu'ils conservent sur les estimations de leur passif au titre des sites contaminés, qu'ils examinent à intervalles réguliers les sites classés à faible risque pour s'assurer que cette classification demeure pertinente et qu'ils effectuent un examen annuel de leurs estimations du passif. Nous avons aussi recommandé que la Division du contrôleur provincial fournisse aux ministères des lignes directrices officielles sur la comptabilisation et l'évaluation du passif au titre des sites contaminés.

Le rapport contient 7 recommandations préconisant 12 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

3.11 Division des mines et des minéraux

Le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) est responsable de surveiller le secteur minier, conformément à la *Loi sur les mines* (la Loi). L'Ontario est le plus important producteur de minéraux au Canada, représentant le quart de la production minière canadienne. La Loi et ses règlements connexes visent à encourager la mise en valeur des ressources minérales en tenant compte des droits actuels ou issus de traités des peuples autochtones, et en minimisant les effets nuisibles sur la santé et la sécurité publiques et sur l'environnement.

Les responsabilités prévues par la Loi sont assumées par la Division des mines et des minéraux du Ministère, ainsi que par son Secrétariat du développement du Cercle de feu, qui est chargé de surveiller la mise en valeur des gisements minéraux dans le Cercle de feu, situé dans le Nord de l'Ontario. En 2014-2015, le Ministère comptait plus de 250 employés à temps plein et a dépensé 57 millions de dollars.

Il est ressorti de notre audit que le Ministère a fait preuve d'un manque d'efficacité pour ce qui est d'encourager la mise en valeur des minéraux en temps opportun. Selon l'édition 2014 d'une enquête annuelle de l'Institut Fraser auprès des sociétés d'extraction et d'exploration minières, l'Ontario se classait au neuvième rang des provinces et territoires canadiens au chapitre de l'attractivité de l'investissement dans l'exploration minière, bien qu'il applique l'un des taux d'impôt sur l'exploitation minière les plus bas au pays. En septembre 2015, le taux effectif marginal d'imposition des sociétés minières en Ontario n'était que de 5,6 %, ce qui était considérablement inférieur au taux national moyen de 8,6 %. Cependant, le montant des impôts et des redevances perçus par la province auprès des sociétés minières ces 20 dernières années correspond en moyenne à moins de 2 % de la valeur des minéraux extraits. L'Ontario a perçu de très faibles redevances de la seule mine de diamants de la province. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'a pas mis en place de processus adéquats pour gérer les plans de fermeture de mine et la réhabilitation des mines abandonnées.

En 2010, le gouvernement a mis sur pied le Secrétariat du développement du Cercle de feu, qui est chargé de consulter les peuples autochtones, les habitants du Nord de l'Ontario et la collectivité minière ainsi que de travailler avec ceux-ci pour favoriser le développement durable du Cercle de feu. Le Secrétariat compte 10 employés à temps plein dans ses bureaux de Sudbury, de Thunder Bay et de Toronto. Depuis son établissement, le Secrétariat a engagé des dépenses de fonctionnement s'élevant à plus de 15,2 millions de dollars.

Le Cercle de feu, qui est situé dans les basses terres de la baie James, à quelque 540 kilomètres au nord-est de Thunder Bay, a une superficie d'environ 5 000 kilomètres carrés, et la plupart des gisements découverts jusqu'ici se trouvent dans une parcelle de 20 kilomètres de long. En 2007, d'importants gisements de nickel, de cuivre, de zinc et de platine ont été repérés. C'est toutefois la découverte des premières quantités commerciales de chromite en Amérique du Nord, en 2008, qui a suscité un vif intérêt pour cette région. La chromite est un minerai utilisé pour produire du ferrochrome, un alliage essentiel à la fabrication de l'acier inoxydable, qui fait l'objet d'une forte demande à l'échelle du globe. On estime que le gisement de chromite représente au moins 220 millions de tonnes de minerai, ce qui en ferait l'un des plus importants gisements dans le monde. À eux seuls, les gisements de chromite et de nickel dans cette région ont une valeur potentielle estimative de 60 milliards de dollars. Cette découverte dans le Cercle de feu constitue l'une des plus importantes occasions d'exploitation minière des dernières années dans la province. Cependant, on est encore loin du moment où ces gisements commenceront à être exploités, et le Ministère n'a pas établi de plan ou d'échéancier détaillés pour le développement de la région.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Il se peut que les stratégies de promotion du Ministère soient inefficaces, et le Ministère met du temps à rendre les données géoscientifiques accessibles à l'industrie minière. Des projets de cartographie devant être achevés en 2018 accusaient un retard de 19 mois en moyenne. Par ailleurs, plus de 1 250 évaluations géologiques produites depuis 2013 n'avaient pas encore été rendues accessibles au public au moyen d'une base de données interrogeable. Par conséquent, les promoteurs éventuels ne pouvaient accéder facilement à ces renseignements techniques afin de repérer les occasions d'exploration et de mise en valeur des minéraux.
- Le manque de clarté concernant le devoir de consulter les collectivités autochtones colonise l'investissement.
- Le Ministère n'a pas estimé le coût total de la réhabilitation des 4 400 sites miniers abandonnés en Ontario depuis 1999, et il ne connaît donc pas le coût actuel de ces travaux de réhabilitation. Il n'a pas non plus établi de plan à long terme pour la réhabilitation des sites miniers abandonnés. Le Ministère a récemment déterminé que les coûts de la réhabilitation de 56 sites présentant les risques les plus élevés totaliseraient à eux seuls 372 millions de dollars. Il ne dispose toutefois d'aucun plan aux fins de l'établissement du coût estimatif détaillé pour les autres sites, dont les coûts de réhabilitation pourraient aller de 163 millions à 782 millions de dollars.
- Le Ministère procède à des activités minimales d'inspection et de suivi des mines abandonnées, et il n'a inspecté que 6 % des mines abandonnées (248 de celles-ci) en vue de s'assurer qu'elles ne présentaient pas de risques pour la santé publique et l'environnement. Des 362 mines considérées comme présentant un risque élevé, seulement 102 ont été inspectées.
- L'éloignement du Cercle de feu fait en sorte que des investissements importants dans l'infrastructure sont requis pour faciliter l'accès à cette région et favoriser le développement de celle-ci. En 2014, le gouvernement de l'Ontario a affecté un montant d'un milliard de dollars à la région, sous réserve de l'octroi d'un financement de contrepartie par le gouvernement du Canada. Toutefois, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à fournir un tel financement en raison de l'absence de plans détaillés en matière de développement. L'engagement financier pris par la province ne suffira pas à lui seul à combler les besoins en infrastructure de la région.
- Il n'y a pas encore eu d'extraction de minéraux dans le Cercle de feu. En 2015, une société minière d'envergure internationale qui détenait les droits d'exploitation des gisements de chromite dans le Cercle de feu s'est retirée et a vendu la majeure partie de ses droits à une petite société minière canadienne. La société canadienne n'a pour l'instant établi aucun plan en vue d'exploiter les gisements de chromite. La plupart des gisements de chromite demeurent inaccessibles aux autres investisseurs éventuels à moins que la société canadienne consente à leur vendre ses droits.

Dans notre rapport, nous avons recommandé que le Ministère prenne les mesures suivantes : évaluer ses activités actuelles de promotion visant à encourager l'investissement et déterminer si de nouvelles stratégies plus adéquates devraient être mises en oeuvre; veiller à ce que les exigences relatives au processus de consultation des Autochtones soient claires et faciles à comprendre pour les investisseurs éventuels; établir un plan détaillé assorti de résultats mesurables pour le développement du cercle de feu, et évaluer et communiquer régulièrement les progrès réalisés vers l'obtention des résultats; inspecter toutes les mines abandonnées à risque élevé n'ayant pas été inspectées ces cinq dernières années pour déterminer si ces sites présentent des risques pour la sécurité publique; examiner et mettre à jour,

s'il y a lieu, les régimes d'impôts, de redevances et de droits miniers pour s'assurer que les Ontariens touchent une juste part de la valeur des ressources minières exploitées dans la province.

Le rapport contient 13 recommandations, qui regroupent 28 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

3.12 SAGAS – Système automatisé de gestion de l'aide sociale

Quelque 900 000 Ontariens dans le besoin reçoivent de l'aide sociale parce qu'ils sont sans emploi ou handicapés. L'aide sociale fournit de l'aide financière, des prestations de santé, l'accès à l'éducation de base et des services de consultation et de formation à l'emploi à des personnes parmi les plus vulnérables de la société, afin de les aider à devenir aussi autosuffisantes que possible.

Dans le but d'aider à améliorer et à moderniser l'administration et la prestation de l'aide sociale, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) a décidé de remplacer son ancien système de technologie de l'information. En 2009, à la suite d'un appel d'offres, le système de gestion de cas de Curam (depuis intégré à IBM) a été choisi, et le gouvernement a approuvé un budget de 202,3 millions de dollars pour le projet. La date de lancement du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) a été fixée initialement à novembre 2013.

Des problèmes de données, des défauts et des retards ont fait dérailler les efforts bien intentionnés du Ministère pour moderniser la prestation de l'aide sociale en se dotant d'un nouveau système de gestion de l'information à haut rendement. La date de lancement a été reportée plusieurs fois en raison de retards et de problèmes. Le Ministère a finalement lancé le SAGAS en novembre 2014, soit un an plus tard que prévu et avec un dépassement des coûts d'environ 40 millions de dollars. Au moment du lancement, le SAGAS avait de graves défauts qui ont causé de nombreuses erreurs.

En mars 2015, à un coût additionnel, le Ministère a engagé des consultants pour effectuer un examen du SAGAS, puis a mis en place un plan intégré de transition et de continuité des activités. Il s'est également engagé à travailler en collaboration avec les partenaires de prestation municipaux à l'amélioration continue du SAGAS. Étant donné que le Ministère ne s'attend pas à ce que le SAGAS soit entièrement stable avant le printemps de 2016, le coût final du système ne sera connu qu'à ce moment-là.

Quelque 11 000 employés du Ministère et des municipalités comptent sur le SAGAS pour les aider à déterminer l'admissibilité des demandeurs d'aide sociale; à calculer et à distribuer annuellement environ 6,6 milliards de dollars en prestations; à générer des lettres pour aviser les personnes de leur admissibilité ou de changements apportés à leurs prestations; et à produire des rapports contenant l'information dont le Ministère et les municipalités ont besoin pour gérer les programmes d'aide sociale.

À ce jour, la mise en service d'un système défectueux a notamment donné lieu à des erreurs de calcul des prestations de l'ordre de 140 millions de dollars (soit 89 millions de dollars en paiements excédentaires potentiels et 51 millions de dollars en paiements insuffisants potentiels) générées par le SAGAS, et à l'envoi d'un grand nombre de lettres et de feuillets de renseignements fiscaux erronés. Certaines de ces erreurs pourraient ne jamais être corrigées. Au moment de notre audit, le système ne fonctionnait toujours pas adéquatement, obligeant les chargés de cas du SAGAS à recourir à des solutions de rechange coûteuses en temps pour régler les problèmes.

Les éléments suivants comptent parmi nos principales préoccupations :

- Avant son lancement, le SAGAS n'a pas fait l'objet de tests complets, et ceux qui ont été effectués ont donné des résultats médiocres. En raison de retards, le SAGAS n'a pas non plus fait l'objet d'essais pilotes à l'aide de données converties de l'ancien système. Au

moment du lancement, les données de clients contenaient quelque 114 000 erreurs, de sorte que le SAGAS a généré des résultats erronés touchant l'admissibilité des clients et le montant des prestations.

- Seuls certains des tests de paiement prescrits par le gouvernement ont été effectués, et de nombreux défauts graves liés aux paiements ont été constatés après le lancement. Selon le Bureau du contrôleur provincial, le SAGAS est le seul système informatique relié au système de comptabilité du gouvernement à ne jamais avoir fait l'objet des tests de paiement prescrits par le gouvernement.
- Le Comité exécutif qui encadrait le développement du SAGAS a assumé un risque important lorsqu'il a décidé de lancer le SAGAS, car il savait que le SAGAS ne répondait pas aux critères de lancement établis par le Ministère. Celui-ci a néanmoins procédé au lancement, estimant que les risques de le reporter étaient plus grands que ceux de mettre en service un système qui n'était pas entièrement au point.
- S'il est vrai que le Comité exécutif a sciemment assumé certains risques en lançant le SAGAS, il n'avait pas été informé de certains faits importants, notamment que le système présentait un nombre plus élevé de défauts graves et que certains tests essentiels avaient donné des résultats moins bons que ceux rapportés.
- Au cours de la période de six mois précédant le lancement, l'équipe d'essais, qui relevait jusqu'alors du directeur de projet technique, a été placée sous la responsabilité du directeur de projet organisationnel. Or, ce dernier n'avait pas d'expérience en matière de TI et ne possédait pas l'expertise technique requise.
- La Division de la vérification interne de l'Ontario a proposé d'effectuer un audit de l'état de préparation du SAGAS quatre mois avant le lancement. Toutefois, les responsables de projet de la Vérification interne et du SAGAS ne sont pas parvenus à s'entendre sur la portée de l'audit, et il n'a pas été effectué.
- Le Ministère n'a pas bien encadré les consultants externes. Les consultants ont plutôt été encadrés par d'autres consultants pendant la majeure partie des travaux de développement du SAGAS. L'imprécision de la tenue de temps des consultants et le manque de surveillance indépendante pendant une grande partie du projet font qu'il était difficile d'évaluer l'efficacité du travail des consultants.
- La formation sur l'utilisation du SAGAS que le Ministère a fournie aux chargés de cas avant le lancement était inadéquate.
- Au 31 juillet 2015, le SAGAS comptait toujours 771 défauts graves qui avaient été relevés, mais non corrigés. Il ressort de notre audit que les ressources du Ministère affectées à la correction des défauts étaient insuffisantes. De plus, il est probable que d'autres défauts du SAGAS n'aient pas encore été relevés, car le Ministère a un arriéré de plaintes et de problèmes signalés par les chargés de cas.
- Tant que les défauts ne sont pas corrigés, les problèmes persisteront. Le SAGAS continuera d'être difficile à utiliser, de générer des erreurs liées à l'évaluation de l'admissibilité et au montant des prestations, et de produire des rapports inexacts qui nuisent à la capacité du Ministère et des municipalités à bien gérer le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. De plus, les chargés de cas devront continuer de recourir à des solutions de rechange coûteuses en temps pour régler ces problèmes, ce qui nuira à leur capacité de fournir aux clients toute la gamme de services de gestion de dossier.

Dans notre rapport, nous avons recommandé au Ministère d'examiner l'arriéré d'information concernant les défauts potentiels de façon à prioriser les défauts et à les corriger; de faire le rapprochement entre les erreurs de paiement générées par le SAGAS et les sommes que les clients

auraient dû recevoir; de s'assurer que le travail des consultants est évalué sur le plan de l'efficacité et de l'efficience; d'établir une stratégie de transfert des connaissances à l'intention du personnel du Ministère; et de veiller à ce que le SAGAS soit soumis à tous les tests de paiement prescrits par le gouvernement.

Le présent rapport contient cinq recommandations, consistant en douze mesures, pour donner suite aux constatations de l'audit.

3.13 Transport des élèves

Durant l'année scolaire 2013-2014, plus de 830 000 élèves ontariens ont été transportés tous les jours à destination et en provenance d'écoles publiques dans quelque 19 000 véhicules scolaires. Plus de 70 % des enfants transportés fréquentaient le jardin d'enfants ou l'école élémentaire.

La *Loi sur l'éducation* n'oblige pas expressément les conseils scolaires à offrir des services de transport, mais chaque conseil fournit un certain niveau de services de transport aux élèves. Le montant estimatif des subventions liées au transport pour l'année scolaire 2014-2015 était de 880 millions de dollars. Près de la totalité des services de transport d'élèves en Ontario est fournie par le truchement de contrats conclus avec des exploitants d'autobus scolaires.

Cinq parties prennent part à la prestation de services de transport des élèves :

1. Le ministère de l'Éducation fournit du financement aux 72 conseils scolaires et procède à un sondage annuel auprès de ceux-ci. Le Ministère accorde aux conseils le pouvoir de prendre les décisions de nature générale, y compris celles concernant les politiques et les critères d'admissibilité.
2. On compte 33 consortiums de transport, formés par les conseils scolaires, qui planifient les services de transport, passent des contrats avec des exploitants d'autobus scolaires, gèrent les contrats et effectuent une surveillance du rendement.
3. Les conseils scolaires surveillent les activités des consortiums et leur fournissent des renseignements clés sur leurs écoles et leurs élèves. Les conseils déterminent les groupes d'élèves qui reçoivent des services de transport et bénéficient du financement (cette détermination est fondée en grande partie sur la distance entre le domicile de l'élève et l'école fréquentée).
4. Les exploitants d'autobus scolaires passent des contrats avec les consortiums aux fins de la prestation des services de transport des élèves. Ils sont tenus de s'assurer que leurs véhicules et les conducteurs satisfont aux exigences législatives en matière de sécurité, et ils doivent se conformer aux dispositions de leurs contrats, notamment celles ayant trait à l'offre d'une formation en sécurité pour les conducteurs et les élèves, ainsi qu'à la vérification des antécédents des conducteurs.
5. Le ministère des Transports (MTO) applique les lois et règlements fédéraux et provinciaux concernant la conception et l'état mécanique des véhicules, l'octroi des permis aux conducteurs et l'utilisation sécuritaire des véhicules.

On considère généralement que les véhicules scolaires constituent un moyen de transport sécuritaire, d'après le nombre de collisions par rapport au nombre de passagers transportés et de kilomètres parcourus. Le MTO a mentionné que ces 5 dernières années, il y a eu 5 600 collisions impliquant des véhicules scolaires qui ont entraîné des dommages matériels, des blessures ou des décès.

Dans l'ensemble, en Ontario, le risque de blessure découlant de collisions impliquant des véhicules scolaires est inférieur au risque associé aux autres types de véhicules, et le risque de décès est semblable à celui constaté pour tous les autres types de véhicules. Toutefois, en 2013, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, les véhicules scolaires de l'Ontario ont été impliqués dans un plus grand nombre de collisions, toutes proportions gardées, que les automobiles et les

camions, mais dans un moins grand nombre de collisions que d'autres types d'autobus, selon les résultats totaux par type de véhicules. Les services de police ont imputé la responsabilité au conducteur de l'autobus scolaire dans 40 % des cas.

Néanmoins, en raison des risques potentiels pour les élèves transportés, il importe que le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires, les consortiums de transport et le MTO continuent de prendre en compte et de minimiser les facteurs de risque dans trois domaines qui ont une incidence sur le transport sécuritaire des élèves : la compétence des conducteurs d'autobus, l'état des véhicules et le comportement des élèves.

Il est ressorti de notre audit que l'apport d'améliorations au chapitre de la surveillance des exploitants d'autobus et de leurs conducteurs, des processus visant à s'assurer de l'utilisation sécuritaire des véhicules scolaires, de la formation sur la sécurité dans les autobus à l'intention des élèves, et du suivi et de l'analyse des collisions et des incidents permettrait de réduire encore plus les risques pour les élèves.

Nous avons plus particulièrement constaté ce qui suit en ce qui concerne le transport sécuritaire des élèves :

- Une supervision et une surveillance améliorées sont requises de la part des consortiums pour s'assurer de la compétence des conducteurs d'autobus scolaires.
- Le ministère de l'Éducation n'a pas établi de lignes directrices concernant la déclaration des collisions et des incidents impliquant les véhicules scolaires. Peu d'information seulement fait l'objet d'un suivi par les consortiums en ce qui concerne les incidents ayant des répercussions sur les élèves, comme l'arrivée tardive des autobus aux lieux d'embarquement et les pannes mécaniques, en vue de déterminer les causes des incidents et d'élaborer des stratégies pour les prévenir. À partir des renseignements limités que nous avons pu obtenir durant notre audit, nous avons constaté que le nombre d'incidents de ce type avait augmenté de 67 %, passant de presque 35 000 à près de 58 000 entre 2012-2013 et 2013-2014.
- Les consortiums et le MTO doivent apporter des améliorations pour ce qui est de s'assurer du bon état des véhicules scolaires. Par exemple, les inspections du MTO ne ciblaient pas les véhicules les plus à risque d'enfreindre les règles de sécurité, elles n'étaient pas toujours effectuées en temps opportun, et elles ne permettaient pas toujours de s'assurer que l'on remédiait aux défectuosités repérées.
- Les exploitants d'autobus scolaires qui sont autorisés à certifier le bon état mécanique de leurs propres véhicules font l'objet de peu de surveillance.
- Le ministère de l'Éducation n'a pas rendu obligatoire l'offre d'une formation sur la sécurité à bord des autobus scolaires à l'intention des élèves. Seulement 16 des 33 consortiums offraient une formation générale obligatoire sur la sécurité à bord des autobus.

L'Ontario n'a pas établi de norme provinciale concernant le transport par autobus. Nous avons constaté que les services de transport par autobus ne sont pas offerts de manière équivalente à tous les élèves à l'échelle de la province, ou même dans les écoles relevant d'un même conseil scolaire. Nous avons aussi observé des différences dans la manière dont les consortiums exploitent et gèrent les services de transport par autobus. Un autre facteur est la mesure dans laquelle les conseils scolaires sont disposés à intégrer ces services.

Nous avons plus particulièrement constaté ce qui suit en ce qui concerne le transport efficient des élèves :

- Le financement du transport scolaire n'est pas fondé sur les besoins, mais plutôt sur le niveau de financement de 1997 de chaque conseil scolaire, qui fait l'objet de rajustements annuels. La formule de financement employée par le ministère de l'Éducation ne tient pas compte de facteurs locaux ayant une incidence considérable sur les coûts de transport.

- Le ministère de l'Éducation n'a pas déterminé si les écarts importants d'un conseil à l'autre en ce qui concerne le coût du transport des élèves sont justifiés.
- On ne dispose pas de données fiables sur l'utilisation des autobus. En général, les consortiums que nous avons visités ne faisaient pas le suivi du nombre d'usagers. En outre, chaque consortium fixait lui-même le nombre d'élèves que peut contenir un autobus, et la méthode pour calculer le taux d'utilisation variait d'un consortium à l'autre.
- Le nombre d'autobus utilisés par les consortiums dans le cadre des contrats est supérieur au nombre requis.

Dans notre rapport, nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation précise les rôles et les responsabilités des conseils scolaires et des consortiums, qu'il établisse des normes pour l'admissibilité aux services de transport, qu'il revoie la formule de financement utilisée actuellement, et qu'il fixe des normes concernant l'utilisation des véhicules scolaires.

Nous avons aussi recommandé que les consortiums de transport, entre autres choses, élaborent et utilisent des processus efficaces de surveillance des exploitants d'autobus scolaires, et qu'ils fassent un suivi des données sur le roulement des conducteurs ainsi que des données sur les accidents et les incidents pour déterminer s'il existe une corrélation entre le roulement des conducteurs et les risques pour la sécurité.

En outre, nous avons recommandé que le MTO mette à jour et tienne une information complète et actuelle sur l'emplacement des stations des exploitants et sur les véhicules scolaires à chacune des stations, et qu'il fasse en sorte que les inspections visent principalement les autobus scolaires qui sont considérés comme présentant un risque élevé et ceux qui n'ont pas été récemment inspectés.

Le rapport contient 15 recommandations, qui regroupent 31 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

3.14 Propriété intellectuelle des universités

Notre audit se concentrait sur la question de savoir si le ministère de la Recherche et de l'Innovation avait coordonné et mis en place des processus efficaces pour verser des fonds de recherche aux universités, surveiller leur utilisation de ces fonds et évaluer les avantages pour la population ontarienne. Le présent audit étudiait également de quelle façon les universités visées gèrent la propriété intellectuelle générée par la recherche interne, notamment la reconnaissance, la protection, l'évaluation et la commercialisation de cette propriété.

Ministère de la Recherche et de l'Innovation

La province fournit des subventions de recherche aux établissements postsecondaires, aux hôpitaux de recherche et aux établissements de recherche sans but lucratif. Dans le cadre du Programme d'innovation de l'Ontario de 2008, le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) est chargé de « mieux tirer parti de tous les investissements provinciaux en recherche et en innovation ». L'objectif des programmes de commercialisation du Ministère est de fournir des services, tels que l'accès au capital, l'accélération des affaires, le mentorat, la formation et le réseautage, aux entreprises, entrepreneurs et chercheurs. Le Ministère octroie du financement à un réseau d'organisations, dont les Centres d'excellence de l'Ontario, le Centre de la découverte MaRS, les centres régionaux de l'innovation et les centres sectoriels de l'innovation, qui, à leur tour, financent ou fournissent ces services.

Nous avons évalué qu'au cours des cinq dernières années, la province a octroyé au moins 1,9 milliard de dollars pour la recherche universitaire, à l'exclusion des fonds pour les agents de prestation de services (tels que le Centre de la découverte MaRS et les centres régionaux de

l'innovation) et des incitatifs fiscaux à l'intention des entreprises privées.

Notre audit a constaté que le Ministère ne coordonne ni ne contrôle les investissements de la province en matière de recherche et d'innovation, et n'a pas mesuré la valeur générée par ces investissements. Par conséquent, il est difficile pour le gouvernement de déterminer s'il optimise ses investissements considérables dans la recherche universitaire.

Parmi nos principales observations concernant le Ministère, mentionnons les suivantes :

- Le Ministère doit élaborer un plan de mise en oeuvre pour surveiller s'il optimise les ressources investies dans la recherche et l'innovation, en conformité avec l'orientation stratégique de son Programme d'innovation de 2008.
- Le Ministère a un processus de sélection exhaustif pour l'octroi de bourses universitaires et se conforme généralement à ses lignes directrices sur l'attribution de ces bourses, mais ne confirme pas que les résultats de la recherche concordent avec ceux qui sont indiqués dans les propositions de bourses.
- Afin de surmonter les obstacles à la commercialisation, le Ministère doit élaborer une stratégie et des plans d'action, assortis d'échéanciers, avec lesquels suivre les progrès.
- Le gouvernement provincial ne possède presque aucuns droits de propriété intellectuelle résultant de la recherche qu'il finance. Nous avons remarqué que les organismes fédéraux américains, contrairement à l'Ontario, sont autorisés à utiliser libre de redevances la propriété intellectuelle générée par des fonds gouvernementaux pour leurs propres usages non commerciaux.

Universités

Les inventions et les découvertes scientifiques faites dans les universités peuvent favoriser la croissance économique et améliorer la qualité de vie de la population ontarienne si elles sont commercialisées. Les universités doivent donc protéger leurs droits à la propriété intellectuelle de leurs découvertes, et commercialiser celles-ci au profit de la population ontarienne.

Chaque université de l'Ontario a nommé un vice-recteur à la recherche qui est responsable de gérer et de coordonner les activités internes de recherche et de commercialisation. Les bureaux de transfert de la technologie de l'université partagent leurs compétences et leurs liens avec l'industrie avec les inventeurs, qui pour leur part acceptent de céder une partie ou la totalité de leurs droits de propriété intellectuelle, conformément aux politiques des universités.

Nous avons également constaté que les bureaux de transfert de la technologie visités possédaient de l'expérience en évaluation du potentiel de la commercialisation des inventions, mais que des améliorations pouvaient être apportées. Plus précisément :

- Les universités font un suivi des principaux indicateurs de commercialisation et résultats de leur bureau de transfert de la technologie, mais elles ne mesurent toujours pas l'impact socioéconomique de leurs activités de recherche et efforts de commercialisation. Il est peut-être temps de remédier à cette situation afin de confirmer plus avant l'atteinte de l'objectif d'optimisation des ressources.
- Les universités ne présentent peut-être pas toujours leur demande de protection par brevet à temps pour empêcher d'autres parties d'obtenir des brevets sur leurs inventions.
- Aucun des bureaux de transfert de la technologie visités n'a mentionné la production de recettes à titre d'incitatif.
- Aucun des bureaux de transfert de la technologie visités n'avait adopté de lignes directrices ou politiques officielles sur la gestion des coûts associés à la commercialisation. Dans un certain nombre de cas, nous avons remarqué un retard dans la perception des redevances aux termes des ententes

de propriété intellectuelle productrice de recettes.

- Notre examen des dossiers dans les bureaux de transfert de technologie a révélé l'absence de documentation pour confirmer qu'un processus officiel était utilisé pour évaluer la faisabilité de la commercialisation et pour suivre les décisions et les mesures prises.

Dans notre rapport, nous avons recommandé que le Ministère établisse des processus de suivi et de surveillance du financement provincial direct et indirect total de la recherche et de l'innovation et des nouvelles technologies et inventions résultant du financement; élabore une stratégie et un plan d'action pour surmonter les obstacles à la commercialisation et surveiller ses progrès; collabore avec des intervenants pour élaborer collectivement des mesures du rendement utiles qui évaluent les avantages socioéconomiques pour la population ontarienne; et révise et évalue les avantages et les inconvénients d'inclure dans certaines ententes de financement de la recherche des clauses qui permettraient à la province de partager des recettes à venir ou de disposer d'un droit non exclusif d'utiliser la propriété intellectuelle exempte de redevances à des fins internes non commerciales.

Nous avons également recommandé que les universités revoient leurs mesures du rendement et relèvent les possibilités de faire rapport de renseignements plus détaillés dans leurs rapports de recherche annuels et dans les rapports qui s'adressent à la haute direction; élaborent des lignes directrices pour aider les facultés à déterminer si des ressources universitaires ont été utilisées pour créer la propriété intellectuelle; assurent un suivi et un examen formels du temps qu'il faudra pour effectuer des évaluations sur la question de la commercialisation ou non des déclarations et des retards; déposent des demandes de protection conférée par un brevet dès que possible; élaborent des lignes directrices sur les documents de gestion des dossiers et veillent à ce que les décisions et mesures de commercialisation soient documentées de façon claire et cohérente; mettent en place des politiques et des lignes directrices sur la gestion des coûts et assurent le suivi des coûts engagés pour chaque type de déclaration; et déploient davantage d'efforts de collecte de recettes.

Le présent rapport renferme 15 recommandations comportant 27 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

Chapitre 2

Comptes publics de la province

Introduction

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2015 ont été préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière* (la Loi) et de la présidente du Conseil du Trésor. Les Comptes publics se composent du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province, ainsi que de trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province relève de la compétence du gouvernement et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui y sont présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle efficaces – et des procédures à l'appui – pour autoriser les opérations, protéger les biens et tenir des registres appropriés.

Le Bureau de la vérificatrice générale vérifie ces états financiers consolidés. Notre audit vise à donner une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés et mon rapport de l'auditeur indépendant sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel 2014-2015 de la province contient en outre une section intitulée Étude et analyse des états financiers. Celle-ci présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2015. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'égard de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le volume 1, qui contient les états de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus, les charges, les dettes et autres passifs, les prêts et les investissements de la province, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le volume 2, qui contient les états financiers audités des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers audités;
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau de la vérificatrice générale examine l'information communiquée dans le rapport annuel du gouvernement provincial et les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde

avec celle présentée dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige, sauf dans des circonstances extraordinaires, que le gouvernement dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les 10 jours suivant la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le rapport annuel 2014-2015 et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 28 septembre 2015, se conformant ainsi au délai prescrit.

Notre audit annuel des Comptes publics est effectué en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et particulièrement avec le Bureau du contrôleur provincial et le ministère des Finances. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur toutes les questions touchant l'information financière, mais nos relations de travail ont toujours été professionnelles et constructives.

Résumé

Dans notre *Rapport annuel 2014*, le fardeau croissant de la dette de l'Ontario a considérablement retenu notre attention. À titre de suivi, nous abordons ce sujet cette année an mettant l'accent sur les conséquences cruciales de l'accroissement de la dette sur les finances de la province. La progression de la dette est imputable aux emprunts continus du gouvernement pour financer les déficits et les dépenses en infrastructure. Même si le taux de croissance de la dette a été légèrement inférieur aux estimations de l'an dernier, la dette continue de grimper.

Un fardeau de la dette important a notamment les effets négatifs suivants :

- les frais de service de la dette accaparent des fonds qui auraient pu être affectés à d'autres programmes gouvernementaux;
- une plus grande vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt;
- l'abaissement éventuel de la cote de crédit et le changement d'humeur des investisseurs, ce qui pourrait faire grimper les coûts d'emprunt.

Conformément à ce que nous avons dit l'an dernier, nous sommes d'avis que le gouvernement doit fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et prévue de l'Ontario et nous recommandons de nouveau au gouvernement d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme.

Nous soulignons également dans ce chapitre que les états financiers consolidés de la province sont toujours conformes aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) à tous les égards importants. Tous les gouvernements au fil des ans ont fait des efforts diligents pour améliorer la clarté et l'intégralité des états financiers consolidés et du rapport annuel de la province. Les Comptes publics de cette année en témoignent, la province ayant comptabilisé un montant supplémentaire de 1,7 milliard de dollars au titre du passif environnemental dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2015 conformément à la nouvelle norme comptable adoptée par le CCSP, à savoir le chapitre *SP 3260, Passif au titre des sites contaminés*, qui porte sur la comptabilisation et la déclaration du passif associé aux sites contaminés et à leur assainissement.

Nous avons également examiné l'Étude et analyse des états financiers (l'Étude) contenue dans le rapport annuel de la province. Dans l'ensemble, nous estimons que l'Étude est facile à comprendre et qu'elle met en relief les principes de gestion financière qui sous-tendent les résultats financiers de la province et les variations entre les dépenses

réelles et prévues au cours de l'année écoulée. Nous avons toutefois relevé plusieurs points pour lesquels il serait possible d'incorporer des renseignements supplémentaires dans l'Étude pour améliorer la compréhension de la situation financière de la province et de ses résultats annuels.

Nous sommes d'avis que les normes du CCSP sont les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer les états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet de l'excédent ou du déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes. Les législateurs et le public peuvent ainsi mieux évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics.

Nous remarquons toutefois que le dégagement d'un consensus parmi les différents intervenants du CCSP, notamment les auditeurs et ceux qui préparent les états financiers, quant aux normes comptables les plus adéquates pour le secteur public, représente un défi pour le CCSP. Dans le présent Rapport annuel, nous examinons trois dossiers importants en matière de comptabilité qui retiennent régulièrement l'attention du CCSP. Nous décrivons par ailleurs les initiatives du CCSP se rapportant à l'élaboration de nouvelles normes comptables qui pourraient avoir des répercussions sur la préparation des états financiers consolidés de la province à l'avenir.

Nous abordons de nouveau le fait que l'Ontario a adopté à plusieurs reprises des lois visant à instituer des pratiques comptables particulières qui, dans certains cas, ne sont pas compatibles avec les normes du CCSP. Jusqu'à maintenant, cette façon de faire n'a eu aucune incidence importante sur les états financiers consolidés de la province. Toutefois, si le gouvernement applique à des opérations futures les traitements comptables actuellement prescrits par une loi ou adopte de nouveaux traitements comptables par voie législative, le Bureau de la vérificatrice générale pourrait être plus susceptible de craindre que les états financiers de la province ne donnent pas une image fidèle de ses résultats financiers. Par conséquent, les organismes de normalisation, les gouvernements et les auditeurs doivent travailler de concert dans l'intérêt public pour résoudre les questions relatives à l'information financière qui se posent aux gouvernements et aux entités du secteur public.

États financiers consolidés 2014-2015 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. J'ai le plaisir de souligner que mon rapport de l'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2015 ne comporte aucune réserve ou restriction. Il se lit comme suit :

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2015 et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, de même qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts

d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations présentés dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion

À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2015, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

[signé par]

Toronto, Ontario Bonnie Lysyk, MBA, CPA, CA, ECA
Le 21 août 2015 Vérificatrice générale

L'opinion d'audit exprimée ci-haut est sans réserve, ce qui indique que les états financiers consolidés présentent fidèlement les résultats financiers de la province pour l'exercice 2014-2015 et sa situation financière au 31 mars 2015, conformément aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. Cette opinion « sans réserve » signifie que, d'après notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province ont été préparés en conformité avec les normes comptables que les Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) recommandent pour les gouvernements. Nous informons les utilisateurs que les états financiers consolidés de la province ne contiennent pas d'erreurs significatives ou importantes et qu'ils présentent une image fidèle de l'exercice.

Si nous avions des réserves concernant la conformité du gouvernement avec les normes comptables recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de CPA Canada, nous pourrions être tenus de formuler une restriction. Une restriction formulée par l'auditeur signifie que d'importantes opérations financières n'ont pas été comptabilisées ou n'ont pas été comptabilisées ou communiquées correctement dans les notes des états financiers consolidés de la province.

Pour déterminer si une restriction doit être formulée, nous évaluons l'importance des postes non comptabilisés, inexacts ou communiqués incorrectement par rapport à l'ensemble des états financiers consolidés. Une évaluation de ce qui est important (significatif) ou négligeable (non significatif) repose principalement sur notre jugement personnel. Essentiellement, nous nous demandons s'il s'agit d'une erreur, d'une inexactitude ou d'une omission suffisamment importante pour influer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés de la province. Si la réponse à cette question est affirmative, nous considérons alors l'erreur, l'inexactitude ou l'omission comme importante.

Pour effectuer cette évaluation, nous établissons un seuil d'importance relative. Cette année, à l'instar des années précédentes et comme la majorité des autres administrations provinciales, nous avons établi le seuil à 0,5 % du montant le plus élevé des dépenses ou des revenus du gouvernement pour l'exercice. Si les inexactitudes prises individuellement ou collectivement dépassent ce seuil et que la direction n'est pas disposée à apporter les modifications appropriées, une restriction est normalement formulée dans notre rapport de l'auditeur indépendant.

Au fil des ans, le Bureau de la vérificatrice générale a travaillé en étroite collaboration avec la Division du contrôleur provincial du Secrétariat du Conseil du Trésor pour améliorer l'utilité, la lisibilité et la transparence du rapport annuel et des états financiers consolidés de l'Ontario. C'est donc avec plaisir que nous avons pris connaissance d'un rapport récent de l'Institut C.D. Howe sur les pratiques de déclaration fédérales et provinciales, qui souligne ces améliorations. L'Ontario a reçu la note « A » et se classe ainsi parmi les meilleurs quant à la qualité globale de la communication de ses résultats financiers. L'un des principaux objectifs du rapport de l'Institut C.D. Howe est de féliciter le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, l'Ontario et le gouvernement du Canada pour la transparence dont ils font preuve dans la communication de l'information financière et d'encourager les autres administrations à en faire autant.

En conclusion, le fait que tous les gouvernements de l'Ontario au cours des 22 dernières années, quel que soit le parti au pouvoir, se soient conformés à tous égards importants aux normes comptables approuvées est digne de mention. Par conséquent, le Bureau de la vérificatrice générale a été en mesure d'émettre une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés de la province tous les ans depuis qu'elle a adopté les normes comptables du CCSP en 1993-1994.

Le point sur le fardeau de la dette de l'Ontario

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avons formulé des observations sur le fardeau croissant de la dette de l'Ontario, qui est attribuable aux déficits importants de la province au cours des dernières années ainsi qu'à ses investissements dans des immobilisations comme les infrastructures. Nous avons souligné que la province avait pu compter sur des taux d'intérêt situés près des planchers historiques pour maintenir les frais de service de la dette à un niveau relativement stable, mais la dette elle-même continuait de croître sans égard à la mesure utilisée, qu'il s'agisse de la dette totale, de la dette nette ou du déficit accumulé. La **figure 1** montre que le niveau d'endettement de la province continue de grimper, mais plus lentement que ce qui était prévu l'an dernier.

- **La dette totale** correspond au montant d'emprunt total que le gouvernement doit à des parties externes. Elle se compose d'obligations émises sur les marchés publics, de la dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. La dette totale constitue la mesure générale du fardeau de la dette d'un gouvernement.
- **La dette nette** représente la différence entre le total des passifs et des actifs financiers

Chapitre 2

Figure 1 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, de 2009-2010 à 2017-2018

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2010, Budget de l'Ontario 2010 et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Chiffres réels (en millions de $)						Chiffres estimatifs (en millions de $)		
	2009-2010[1]	2010-2011[1]	2011-2012[1]	2012-2013[1]	2013-2014[1]	2014-2015[1]	2015-2016[1]	2016-2017[1]	2017-2018[1]
Dette totale	212 122	236 629	257 278	281 065	295 758	314 983	323 619	334 800	341 400
Dette nette	193 589	214 511	235 582	252 088	267 180	284 578	298 866	311 500	319 500
Déficit accumulé	130 957	144 573	158 410	167 132	176 034	187 511	194 848	199 700	199 700

1. Budget de l'Ontario 2010

2. États financiers consolidés de la province de l'Ontario pour l'exercice 2010-2011

du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créditeurs ainsi que les obligations en matière de prestations de retraite et de paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent être utilisés en théorie pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements dans des entreprises publiques. La dette nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.

- **Le déficit accumulé** représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est également possible de le calculer en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

Principaux facteurs contribuant à la dette nette

La croissance de la dette nette de la province depuis la fin de l'exercice 2008-2009 est attribuable aux déficits importants de la province au cours des dernières années ainsi qu'à ses investissements dans des immobilisations comme les immeubles et autres infrastructures et le matériel acquis directement ou dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé pour le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics, comme le montre la **figure 2**.

Alors que la province prévoit une diminution des déficits annuels, elle pourrait néanmoins ses emprunts annuels pour financer ces déficits, refinancer la dette arrivant à échéance et financer les infrastructures. En fait, la dette nette devrait continuer d'augmenter en termes absolus même quand la province commencera à enregistrer des excédents budgétaires annuels. En effet, la province pourra commencer à rembourser sa dette seulement quand de futurs excédents budgétaires procureront des flux de trésorerie supérieurs aux montants requis pour financer les opérations du gouvernement et ses investissements nets dans les immobilisations corporelles.

Au moment où le gouvernement prévoit qu'il aura éliminé le déficit en 2017-2018, la dette nette de l'Ontario aura doublé sur une période de 10 ans, passant de 156,6 milliards de dollars en 2007-2008 à plus de 319,0 milliards de dollars en 2017-2018. Nous estimons que la dette totale sera supérieure à 340,0 milliards de dollars en 2017-2018.

Pour mettre la dette en perspective, disons que la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario au titre de la dette nette passera d'environ 12 000 $ par personne en 2008 à

Figure 2 : Facteurs de croissance de la dette nette, de 2008-2009 à 2017-2018 (en millions de dollars)

	Dette nette au début de l'exercice	Déficit/(excédent)	Investissement net dans les immobilisations corporelles[1]	Ajustements divers[2]	Dette nette à la fin de l'exercice	Augmentation/(diminution)
Chiffres réels						
2008-2009	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2009-2010	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2010-2011	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2011-2012	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2012-2013	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2013-2014	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2014-2015	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Chiffres estimatifs						
2015-2016	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]
2016-2017	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]
2017-2018	[illegible]	–	[illegible]		[illegible]	[illegible]
Total sur 10 ans	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]

environ 23 000 $ par personne en 2018. En d'autres termes, pour éliminer la dette nette de l'Ontario, il faudrait que chaque Ontarien contribue à hauteur de 23 000 $ au Trésor provincial.

Ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario

Nous avons remarqué que le niveau d'endettement en proportion de la taille de l'économie est un indicateur déterminant de la capacité du gouvernement à payer ses dettes. Ce ratio de la dette à la valeur marchande des biens et services produits par une économie (le produit intérieur brut ou PIB) mesure la relation entre les obligations financières du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour les honorer. Il s'agit d'un indicateur du fardeau que représente la dette du gouvernement pour l'économie.

Si le montant de la dette à rembourser s'accroît par rapport à la valeur du PIB – en d'autres termes, si le ratio augmente – cela signifie que la dette nette du gouvernement croît plus rapidement que l'économie de la province et que le fardeau de la dette s'alourdit.

La **figure 3** montre que le ratio de la dette nette au PIB de la province a progressivement diminué au cours d'une période de huit ans, passant de 32,2 % en 1999-2000 à 26,2 % en 2007-2008. Cependant, ce ratio a depuis recommencé à grimper, ce qui est le reflet de facteurs tels que le ralentissement économique mondial de 2008 quand les revenus fiscaux ont chuté rapidement et que le gouvernement a emprunté massivement pour financer les déficits annuels et les dépenses de relance dans l'infrastructure.

Le ratio de la dette nette au PIB devrait atteindre un sommet de 39,3 % en 2015-2016 et en 2016-2017. Après ce pic, le gouvernement s'attend à

Figure 3 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), de 1999-2000 à 2017-2018

Source des données : Rapport annuel de la province de l'Ontario au 31 mars 2015 – Étude et analyse des états financiers

Nota : La dette nette comprend la dette nette du secteur parapublic à compter de 2005-2006.

Figure 4 : Dette nette et ratio de la dette nette au PIB des administrations canadiennes, 2014-2015

Sources des données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario, rapport annuel et états financiers consolidés des autres provinces, budgets et mises à jour budgétaires du gouvernement fédéral, budgets des provinces, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette (en millions de $)	Dette nette au PIB (en %)
Alb.	(13 054)	(3,6)
Sask.	5 552	6,7
C.-B.	38 902	16,3
T.-N.-L.	10 259	29,2
Man.	18 963	29,8
Fédéral	687 000	34,8
Î.-P.-É.	2 149	36,0
N.-É.	15 031	37,0
N.-B.	12 422	38,2
Ont.	284 576	39,5
Qc	190 402	50,7

ce que le ratio commence à régresser et s'établisse à 39,3 % en 2017-2018. Nous remarquons une légère amélioration du ratio projeté de la dette nette au PIB par rapport aux estimations de l'an dernier présentées dans le rapport annuel 2013-2014 de la province, soit 40,5 % en 2015-2016, 40,3 % en 2016-2017 et 39,5 % en 2017-2018.

Comme nous l'avons fait remarquer dans notre *Rapport annuel 2014*, de nombreux experts croient que la santé financière d'une administration est précaire et vulnérable aux chocs économiques imprévus si le ratio de la dette nette au PIB est supérieur à 60 %.

Nous avons également incité à la prudence, en disant qu'il serait quelque peu abusif de s'en remettre à une seule mesure pour évaluer la capacité d'emprunt d'un gouvernement, car cette mesure ne prend pas en compte la part de l'Ontario de la dette fédérale et des dettes municipales. Si l'on incluait cette part dans le calcul de l'endettement de la province, la dette nette serait beaucoup plus élevée. Toutefois, conformément aux méthodes de mesure de la dette utilisées par la plupart des administrations, nous avons mis l'accent tout au long de notre analyse uniquement sur la dette nette du gouvernement provincial.

Une façon instructive d'évaluer le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario est de le comparer à celui des autres administrations canadiennes. La **figure 4** montre la dette nette ainsi que le ratio de la dette nette au PIB de la majorité des provinces et du gouvernement fédéral. En général, le ratio de la dette nette au PIB des provinces de l'Ouest est beaucoup plus bas que celui de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique tandis que le Québec a un ratio beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario.

Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels est une autre mesure utile de la dette du gouvernement. Il s'agit d'un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette si la province consacrait la totalité de ses revenus à son remboursement. Par exemple, un ratio de 250 % signifie qu'il faudrait deux ans et demi pour

éliminer la dette de la province si tous les revenus y étaient consacrés. Comme le montre la **figure 5**, ce ratio a diminué, passant d'environ 200 % en 1999-2000 à près de 150 % en 2007-2008, ce qui indique que, bien que la dette nette de la province demeure stable, les revenus provinciaux annuels ont augmenté. Pourtant, le ratio a progressivement augmenté depuis 2007-2008 et devrait atteindre 238 % d'ici 2017-2018. Ce ratio croissant signifie également que la province dispose de moins de revenus à l'appui de la dette nette.

Ratio des frais de la dette aux revenus

L'augmentation du coût du service de la dette totale, ou des frais d'intérêts, peut affecter directement la quantité et la qualité des programmes et des services que le gouvernement est en mesure d'offrir. En effet, plus le gouvernement a besoin de ses revenus pour payer les frais d'intérêts associés aux emprunts qu'il a contractés, moins il en reste pour les dépenses de programmes dans d'autres secteurs.

Le ratio des frais de la dette aux revenus indique la mesure plus ou moins grande dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Comme le montre la **figure 6**, le ratio des frais de la dette au total des revenus de la province a diminué constamment dans la décennie ayant pris fin en 2007-2008, ce qui est surtout attribuable aux faibles taux d'intérêt. Parce que les taux se situent près des planchers historiques depuis le début de la décennie, les ratios réel et prévu des frais de la dette au total des revenus sont demeurés stables depuis 2009-2010 à environ 9,0 % et devraient se maintenir aux alentours de 9,0 % jusqu'en 2015-2016. Il en sera ainsi malgré la hausse prévue d'environ 111,0 milliards de dollars, ou 52 %, des emprunts totaux de la province, soit de 212,0 à plus de 323,0 milliards de dollars.

D'après les dernières prévisions du gouvernement, le ratio devrait augmenter graduellement pour se situer à 9,6 % en 2016-2017, puis à près de 10 % en 2017-2018, moment où la dette totale devrait se chiffrer aux alentours de 340 milliards de dollars.

En raison de sa dette, la province est aussi exposée à d'autres risques dont le plus important est lié aux taux d'intérêt élevés. Comme mentionné ci-haut, les taux se situent actuellement près des

Figure 5 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, de 1999-2000 à 2017-2018 (en %)

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2015, Budgets de l'Ontario 2015, 2009 et 2008, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Figure 6 : Ratio des frais de la dette aux revenus, de 1999-2000 à 2017-2018

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2015, Budgets de l'Ontario 2015, 2009 et 2008, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

planchers historiques, ce qui permet au gouvernement de maintenir relativement stables les frais annuels de la dette, même si le total des emprunts a augmenté considérablement. Toutefois si les taux d'intérêt augmentaient, le gouvernement aurait beaucoup moins de flexibilité pour assurer la prestation des services publics, car un plus grand pourcentage de ses revenus serait consacré au paiement des intérêts sur la dette impayée de la province. Le gouvernement a atténué dans une certaine mesure son risque lié aux taux d'intérêt en augmentant l'échéance moyenne pondérée de ses emprunts annuels. L'échéance moyenne des emprunts était de 8,6 ans en 2008-2009 et elle est passée à 14,1 ans en 2014-2015.

La hausse du ratio des frais de la dette aux revenus prévue à compter de 2016-2017 laisse supposer que le gouvernement aura moins de flexibilité pour réagir à la conjoncture économique changeante. En raison des décisions passées concernant les emprunts, une fraction plus importante des revenus ne sera pas disponible pour les autres programmes actuels et futurs du gouvernement.

Conséquences d'un niveau élevé d'endettement

Dans nos observations de l'an dernier, nous avons attiré l'attention sur les conséquences du niveau d'endettement élevé de la province. Or, ces observations sont encore pertinentes. En voici un aperçu :

- **Les frais de service de la dette réduisent les fonds qui seraient disponibles pour d'autres programmes** : Plus la dette augmente, plus les frais d'intérêt sont élevés. Comme les frais d'intérêt accaparent une plus grande part des ressources du gouvernement, ce dernier a moins d'argent à consacrer à d'autres fins. Pour mettre cet effet « d'éviction » en perspective, disons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire.
- **Une plus grande vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt** : Au cours des dernières années, les gouvernements ont bénéficié en général des planchers historiques des taux d'intérêt. L'Ontario a pu maintenir les frais annuels de la dette à des niveaux relativement stables même si le total des emprunts a augmenté considérablement. Par exemple, la province payait un taux d'intérêt réel moyen d'environ 8 % en 1999-2000, mais ce taux a chuté à 3,73 % en 2014-2015. Toutefois, si les taux d'intérêt recommencent à grimper, le gouvernement aura beaucoup moins de flexibilité pour assurer la prestation des services publics, car il lui faudra consacrer un pourcentage plus élevé de ses revenus au paiement de l'intérêt sur la dette.
- **L'abaissement éventuel de la cote de crédit pourrait faire grimper les coûts d'emprunt** : Établies par des agences spécialisées, les cotes de crédit sont une évaluation de la solvabilité d'un gouvernement basée principalement sur sa capacité à générer des revenus pour assurer le service de sa dette. Les agences de notation tiennent compte de facteurs tels que les ressources et les perspectives économiques du gouvernement, ses forces industrielles et institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques importants. La cote de crédit attribuée a une incidence sur le coût des emprunts futurs du gouvernement; une cote plus faible indique en effet que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est relativement plus élevé. Par conséquent, les investisseurs exigeront une prime de risque plus importante sous la forme de taux d'intérêts plus élevés pour accepter de prêter de l'argent au gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit peut également réduire les marchés potentiels des titres de créance d'un gouvernement, car certains investisseurs ne veulent pas acquérir de titres de créance en deçà d'une certaine cote.

Conclusions

Nous reconnaissons que les décisions concernant le niveau d'endettement convenable de la province et les stratégies de remboursement de la dette relèvent au bout du compte de considérations stratégiques. Comme nous l'avons fait remarquer l'an dernier, cela ne doit toutefois pas empêcher le gouvernement de fournir des renseignements qui permettent de mieux comprendre le problème et clarifient les choix qu'il fait ou qu'il fera pour y remédier.

Nous continuons de croire, étant donné que le gouvernement prévoit d'éliminer son déficit annuel d'ici 2017-2018 et que les frais du service de la dette devraient s'élever au-dessus des planchers historiques actuels, que le moment propice est venu pour le gouvernement, les législateurs et le public d'amorcer une discussion sur la réduction éventuelle de la dette provinciale.

Nous avons remarqué que la dette publique est assimilée à un fardeau imposé aux générations à venir, en particulier la dette servant à financer des déficits de fonctionnement (la dette utilisée pour financer les investissements en infrastructure laissera probablement des immobilisations corporelles qui profiteront aux générations futures).

Le gouvernement a présenté un plan pour éliminer son déficit annuel en 2017-2018 en comprimant les dépenses et il s'est engagé à réduire ensuite le ratio de la dette nette au PIB pour le ramener au niveau de 27 % enregistré avant la récession. Il n'a toutefois défini aucune stratégie précise pour rembourser la dette actuelle et la dette future. Quelle que soit la stratégie envisagée, nous croyons que le gouvernement devrait fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour son plan de réduction de la dette actuelle et de la dette prévue. Par conséquent, nous réitérons notre recommandation de l'an dernier.

RECOMMANDATION

Afin de s'attaquer au fardeau croissant de la dette totale de la province, le gouvernement doit travailler à l'élaboration d'un plan de réduction de la dette totale à long terme, relié à son objectif de ramener le ratio de la dette nette au PIB au niveau de 27 % enregistré avant la récession.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La première chose à faire pour ramener le ratio de la dette nette au PIB au niveau de 27 % est d'équilibrer le budget. Le gouvernement contracte des dettes pour deux raisons principales, à savoir financer les déficits et investir dans les immobilisations. Il prévoit d'investir 130 milliards de dollars dans les immobilisations au cours d'une période de 10 ans. Ces investissements sont amortis sur une période correspondant à la durée de vie utile de ces actifs. Quand le budget sera équilibré, la différence entre l'investissement en argent pour construire les immobilisations et l'amortissement (qui est un coût hors caisse) continuera d'accroître la dette.

L'un des objectifs des investissements dans les immobilisations est d'améliorer la croissance économique de la province. En augmentant la croissance, ces investissements alimentent la croissance du PIB, et le ratio de la dette nette au PIB diminuera plus rapidement qu'en l'absence d'investissements dans les immobilisations. Selon un rapport récent, un investissement d'un dollar dans l'infrastructure publique au Canada fait grimper le PIB en moyenne de 1,43 $ à court terme et de 3,83 $ à long terme.

Le gouvernement prévoit donc d'équilibrer d'abord le budget puis de faire des investissements dans les immobilisations, ce qui stimulera la croissance économique et fera grimper le PIB plus rapidement que la dette; ainsi le ratio de la dette nette au PIB diminuera pour atteindre la cible de 27 % établie par le gouvernement.

Rapport annuel de la province

Les états financiers consolidés de la province sont des documents de responsabilisation importants dont la portée dépasse les résultats financiers de la province. Les montants déclarés dans les états ainsi que les notes fournissent des renseignements importants sur la santé financière de la province.

Beaucoup de gens toutefois, notamment ceux qui n'ont pas fait d'études en comptabilité, considèrent que les états financiers du gouvernement sont compliqués et difficiles à comprendre.

Chaque année, le gouvernement incorpore dans son rapport annuel une Étude et analyse des états financiers (l'Étude) pour aider le public à comprendre les états financiers consolidés de la province. L'Étude est censée aider les utilisateurs des états à comprendre les répercussions de la conjoncture économique et des décisions du gouvernement sur les résultats financiers de la province pour l'année et sur sa situation financière à la fin de l'exercice.

Dans le rapport de cette année, l'Étude compare les résultats réels de la province pour 2014-2015 et le budget approuvé de 2014-2015 présenté l'année précédente et en explique les principales variations. Le rapport annuel décrit aussi les tendances pour un certain nombre d'indicateurs financiers au cours des dernières années tels que la composition des revenus par source et des charges par secteur, les dépenses par habitant (en pourcentage du PIB), le rapport entre la dette nette et le PIB et la dette nette par habitant.

Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que l'Étude qui accompagne les états financiers consolidés de la province est facile à comprendre et qu'elle met en relief les principes de gestion financière sous-tendant la santé financière de la province au cours de l'année écoulée. Nous avons toutefois cerné plusieurs améliorations qu'il serait bon que le gouvernement envisage d'incorporer à l'Étude.

Les rapports publics rigoureux sont un outil très utile qui permet aux législateurs et au public de demander des comptes aux gouvernements, en particulier lorsque le budget approuvé se reflète dans le rapport. Une Étude exhaustive, conjuguée à des états financiers audités, permet au gouvernement de montrer qu'il gère les ressources de façon responsable.

Étude et analyse des états financiers

L'Étude et analyse des états financiers (l'Étude) est un complément essentiel des états financiers de base qui permet à l'utilisateur de mieux comprendre les résultats pour la prise de décisions et la responsabilisation futures en fournissant des précisions sur la situation financière de la province et sur ses résultats pour l'année. C'est la raison pour laquelle le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a élaboré un cadre composé d'énoncés de pratiques recommandées pour la communication de l'information dans l'Étude.

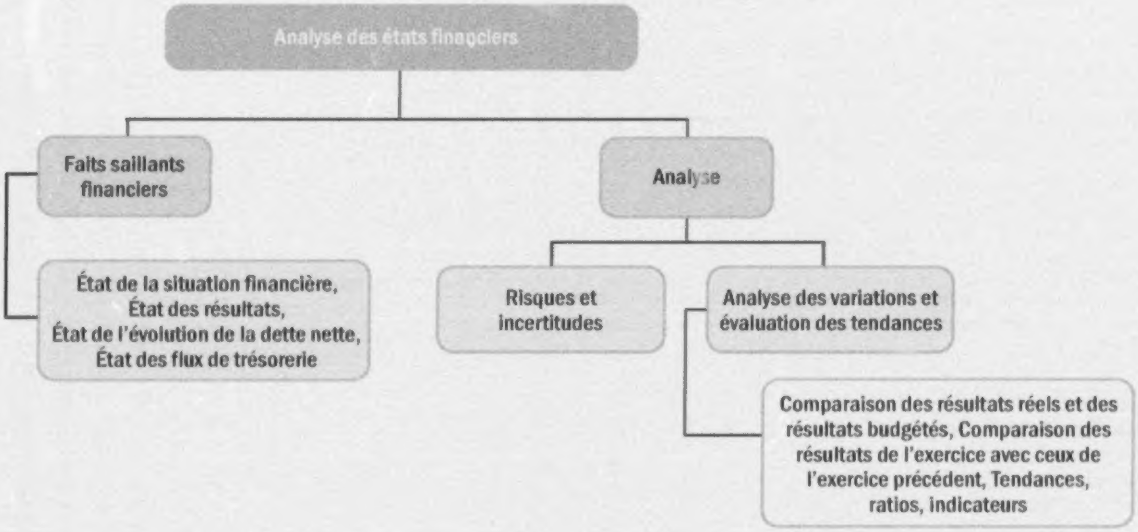
Le CCSP a émis quatre énoncés de pratiques recommandées (PR) pour donner des indications générales sur la communication de renseignements complémentaires à ceux fournis dans les états financiers :

- PR-1 *Analyse des états financiers*;
- PR-2 *Rapports publics de performance*;
- PR-3 *Évaluation des immobilisations corporelles*;
- PR-4 *Indicateurs de l'état des finances*.

Le cadre de présentation de l'information dans l'Étude (« le cadre »), examiné dans l'énoncé PR-1, est exposé à la **figure 7**. Les faits saillants financiers et l'analyse sont les deux principales composantes. Alors que la section des faits saillants financiers résume les événements importants ayant une incidence sur les états financiers, la section de l'analyse fournit de l'information pour aider le lecteur à comprendre le portrait complet de la situation. Cela comprend, par exemple, de l'information sur les incertitudes et les risques importants (et sur les

Figure 7 : Cadre de l'Étude et analyse des états financiers

Sources des données : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, Énoncé de pratiques recommandées (PR-1)



stratégies, les politiques et les techniques utilisées pour les gérer), sur les variations importantes entre les résultats réels de l'exercice et les résultats budgétés et entre les résultats réels de l'exercice et ceux de l'exercice précédent ainsi que sur les tendances financières importantes.

Il importe de souligner que les énoncés de pratiques recommandées ne font pas partie des normes comptables du CCSP et que la province n'est pas tenue de les adopter. Le CCSP encourage cependant les gouvernements à appliquer ce cadre à la préparation de l'Étude afin d'améliorer la compréhension des rapports du secteur public.

La province a certes amélioré ses pratiques de communication de l'information financière, notamment celles concernant la présentation de la situation financière de la province au moyen d'indicateurs financiers comme le recommande l'énoncé PR-4. Toutefois, nous avons examiné l'Étude à la lumière des quatre énoncés PR et relevé quelques éléments qui permettraient de renforcer la transparence et la responsabilisation.

Analyse rigoureuse des variations dans l'état de la situation financière

Tous les états financiers sont reliés entre eux et témoignent collectivement de la santé financière de la province. Un état financier à lui seul ne peut pas donner un portrait complet de la situation. Toutefois, ensemble, les états financiers fournissent aux utilisateurs des renseignements très utiles. De même, l'analyse des variations qui fournit de l'information sur la santé financière de la province serait incomplète sans un examen comprenant la perspective de tous les états financiers.

Au cours des dernières années, nous avons remarqué que l'Étude qui accompagne les états financiers de la province portait principalement sur l'évaluation des résultats annuels concernant les revenus et les charges communiqués dans les états financiers de la province par rapport aux estimations budgétaires et, dans une moindre mesure, aux résultats réels de l'exercice précédent.

Nous croyons qu'il serait plus facile pour les utilisateurs d'évaluer l'état des finances de la province

si un examen plus détaillé de l'état de la situation financière était présenté en plus d'une analyse comparative des résultats d'une année à l'autre. Ainsi, les lecteurs comprendraient mieux les pressions qui s'exercent sur les ressources financières et disposeraient de renseignements pertinents sur les fonds immédiatement disponibles pour permettre à la province de s'acquitter de ses obligations et de financer ses activités futures.

Élargir l'analyse des incertitudes et des risques importants

Les risques et les incertitudes peuvent avoir des conséquences importantes sur la santé économique de la province. Il est important que les utilisateurs de l'Étude comprennent l'exposition du gouvernement aux risques et aux incertitudes afin de pouvoir porter un jugement éclairé sur les conséquences de ces risques. L'énoncé PR-1 définissait les trois principaux aspects du risque qui pourraient être abordés, notamment déterminer le risque, en évaluer les conséquences éventuelles et discuter des stratégies et des techniques adoptées pour gérer le risque.

La présentation d'un niveau d'information qui facilite la compréhension du rapport et améliore la responsabilisation représente un défi, mais nous croyons que l'Étude pourrait fournir davantage de renseignements sur les incertitudes et les risques financiers importants.

Cette information est communiquée en partie dans les états financiers, mais il serait possible de fournir des précisions dans l'Étude, par exemple, les sensibilités des revenus et des charges telles que l'incidence de l'évolution de la croissance du PIB sur les estimations des revenus fiscaux et des charges de programmes. La communication de ce genre de renseignements montrerait les répercussions des changements économiques sur les résultats financiers. Nous avons remarqué que la province communiquait ces renseignements dans l'Étude avant 2007-2008.

Étant donné que les frais de service de la dette devraient s'élever au-dessus de leurs planchers historiques actuels, un examen plus vaste des politiques et des stratégies de gestion du risque adoptées par la province pour gérer cet enjeu fournirait des renseignements très utiles pour les utilisateurs.

Évaluation des immobilisations corporelles

Les immobilisations corporelles sont une composante importante du coût des activités globales de la province. La communication de renseignements sur leur état physique fournit aux utilisateurs de l'information importante pour évaluer la mesure dans laquelle le gouvernement gère ses ressources de façon responsable.

Le CCSP a publié l'énoncé PR-3 *Évaluation des immobilisations corporelles* pour fournir des lignes directrices sur la préparation d'un rapport sur les immobilisations corporelles permettant aux utilisateurs de comprendre :

- les tendances de l'état physique des immobilisations corporelles;
- le caractère adéquat du financement actuel de l'entretien, du remplacement et du renouvellement des immobilisations corporelles;
- les revenus actuels et futurs nécessaires pour entretenir, renouveler et remplacer les immobilisations corporelles.

Les immobilisations corporelles sont le deuxième élément le plus important dans l'état de la situation financière (après la dette). Elles comprennent les immeubles utilisés pour l'administration et les services, les barrages et les ouvrages, les routes provinciales, les ponts, l'équipement des hôpitaux et de nombreux autres actifs.

Les investissements dans l'infrastructure ont été au coeur du plan économique de la province, notamment l'engagement d'investir plus de 130 milliards de dollars dans l'infrastructure publique sur une période de 10 ans.

Les états financiers fournissent de l'information sur le coût initial des immobilisations et sur la constatation de ce coût pendant leur durée de vie utile; l'Étude donne des exemples de plusieurs

projets d'infrastructure dans lesquels la province a investi au cours de l'année. Nous reconnaissons que les états financiers et le rapport annuel ne sont pas nécessairement les meilleurs outils pour répondre aux exigences de l'énoncé PR-3, mais il serait utile d'incorporer certains éléments de la pratique recommandée dans le rapport annuel de la province pour permettre aux utilisateurs d'évaluer la mesure dans laquelle la province gère ces ressources importantes de façon responsable.

Compte tenu du rôle important des immobilisations corporelles dans la prestation des services par la province, nous sommes d'avis que la communication de renseignements supplémentaires est nécessaire pour comprendre parfaitement l'état physique des immobilisations et le coût futur possible de l'entretien de l'infrastructure existante.

RECOMMANDATION

Nous recommandons au gouvernement de tenir compte des indications contenues dans les énoncés de pratiques recommandées du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) lorsqu'il prépare l'Étude et analyse des états financiers pour son rapport annuel.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La province poursuit ses efforts pour fournir des rapports financiers de grande qualité qui communiquent l'information de façon responsable et transparente au public, à l'Assemblée législative et aux autres utilisateurs. Nous apprécions la recommandation formulée par la vérificatrice générale pour améliorer l'analyse contenue dans la section Étude et analyse des états financiers du rapport annuel. Nous examinerons en quoi les indications données dans les énoncés de pratiques recommandées du CCSP pourraient contribuer à améliorer la qualité des rapports financiers futurs de la province.

Passif au titre des sites contaminés

La contamination est la pénétration de substances ou d'organismes dangereux dans l'environnement à des concentrations dépassant une norme environnementale. Elle peut provenir de nombreuses sources différentes, notamment une activité commerciale ou industrielle, l'élimination des déchets et les renversements ou fuites.

On appelle « sites contaminés » des terrains ou plans d'eau qui sont touchés par la contamination, par exemple des déchets dangereux ou des agents polluants dont la concentration présente des risques pour la santé et la sécurité et dépasse certains niveaux selon une norme environnementale. Dans beaucoup de cas, ces sites ont été contaminés à une époque où les conséquences environnementales de certaines activités étaient méconnues ou n'étaient pas prises en compte.

L'assainissement des sites contaminés s'entend des mesures prises afin d'effacer ou de stopper les dommages pour la santé humaine ou l'environnement. Il peut s'agir entre autres d'enlever des matières dangereuses ou d'en restreindre l'accès, par exemple en construisant une clôture. Les objectifs ultimes de l'assainissement sont de supprimer le contaminant, d'en minimiser les risques pour l'environnement et pour le public et de permettre l'utilisation ultérieure du site.

Une nouvelle norme publiée par le CCSP, soit le chapitre SP 3260, *Passif au titre des sites contaminés* (le chapitre SP 3260), traite de la façon de comptabiliser et de présenter un passif au titre des sites contaminés et de leur assainissement. Cette norme était en vigueur pour l'exercice financier de la province se terminant le 31 mars 2015.

Aux termes du chapitre SP 3260, un passif au titre de l'assainissement des sites contaminés doit être comptabilisé lorsque tous les critères suivants sont remplis :

- il existe une norme environnementale;

- la contamination dépasse la norme environnementale;
- le gouvernement ou l'organisme gouvernemental soit est directement responsable soit a accepté la responsabilité du site;
- il est prévu que des avantages économiques futurs seront abandonnés pour assainir le site contaminé;
- il est possible de procéder à une estimation raisonnable des coûts d'assainissement.

La norme exige que les gouvernements calculent leur passif au titre des sites contaminés d'après la meilleure estimation. Tous les coûts directement attribuables aux activités d'assainissement, notamment les charges postérieures à l'assainissement, doivent être inclus dans le passif; de plus, les coûts estimés sont les coûts jugés nécessaires pour rétablir le site à un niveau en permettant l'usage. Le passif total comptabilisé repose sur les meilleurs renseignements disponibles et est net des recouvrements prévus.

La Division du contrôleur provincial du Secrétariat du Conseil du Trésor (la Division du contrôleur provincial) était le responsable principal de la mise en oeuvre de la nouvelle norme. Les ministères et leurs organismes consolidés devaient déterminer et estimer tout le passif relié aux sites contaminés relevant de leurs compétences respectives et le déclarer à la Division du contrôleur provincial.

La province a comptabilisé son passif au titre des sites contaminés conformément au chapitre SP 3260 dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2015. Nous avons souscrit à la décision de la Division du contrôleur provincial d'appliquer de manière rétroactive cette modification comptable comme rajustement du déficit accumulé à l'ouverture sans retraitement des états financiers des périodes antérieures. Ce traitement s'appuie sur les normes du CCSP.

L'application du chapitre SP 3260 et la comptabilisation du passif au titre des sites contaminés ont augmenté de 1,685 milliard de dollars le passif environnemental comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province, qui était de 107,0 millions de dollars pour les années antérieures. Le nouveau passif total au 31 mars 2015 s'élevait à 1,792 milliard de dollars.

Il n'a pas été facile d'instaurer la norme SP 3260, car pour estimer le passif environnemental, il fallait faire appel à de nombreux spécialistes, tels que des évaluateurs de sites, des ingénieurs et d'autres experts pour établir l'ampleur de la contamination d'un site. Il a fallu beaucoup de temps pour établir un répertoire complet des sites et y consigner des renseignements d'évaluation exacts, crédibles et fiables pour pouvoir faire une estimation raisonnable des coûts d'assainissement futurs.

Comme prévu, le nombre de sites repérés était important, de même que le passif pouvant en découler. Toutefois, la Division du contrôleur provincial, en travaillant en étroite collaboration avec les ministères, a pu assurer une mise en oeuvre efficace de la norme et une estimation raisonnable du passif.

La **section 3.10** du chapitre 3 du présent rapport annuel décrit le travail effectué par la Division du contrôleur provincial et par les intervenants ministériels principaux pour mettre en œuvre le chapitre SP 3260. Même si nous exposons dans cette section plusieurs points qui nous préoccupent concernant la précision de l'estimation du passif du gouvernement et la nécessité de l'améliorer, nous étions satisfaits du caractère complet des efforts déployés par les ministères pour déterminer tous les sites présentant un risque élevé et fournir une estimation raisonnable du passif déclaré en vertu de la nouvelle norme.

Le point sur la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

(CSPAAT) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Son objet principal est d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. La CSPAAT ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de cotisations sur la masse salariale des employeurs.

Au cours de la dernière décennie, nous avons soulevé plusieurs préoccupations au sujet de la hausse notable de la dette non provisionnée de la CSPAAT, c'est-à-dire l'écart entre la valeur de son actif et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés. Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous soulignions le risque que constituaient la croissance et l'ampleur de la dette non provisionnée pour la viabilité financière de la CSPAAT, y compris le risque que celle-ci ne puisse respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement d'indemnités aux travailleurs.

Nous avions également prié le gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité. Le gouvernement exclut la CSPAAT des résultats financiers parce que celle-ci est classée comme une « fiducie ». Cependant, compte tenu de l'importance de la dette non provisionnée de la CSPAAT et de divers autres facteurs, nous nous demandions si son fonctionnement s'apparentait bel et bien à celui d'une fiducie. L'inclusion de la CSPAAT dans les états financiers consolidés du gouvernement aurait des répercussions considérables sur la performance financière de celui-ci.

Au 30 juin 2010, la dette non provisionnée de la CSPAAT avait grimpé à près de 13 milliards de dollars. En septembre 2010, la CSPAAT a annoncé la tenue d'un examen indépendant du financement afin d'obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Le rapport présenté en mai 2012 par le professeur Harry Arthurs renfermait plusieurs recommandations, particulièrement la demande d'adopter une nouvelle stratégie de financement pour la CSPAAT comportant les mesures clés suivantes:

- établir des hypothèses réalistes prévoyant des taux d'actualisation fondés sur les meilleurs avis actuariels;
- faire passer la CSPAAT le plus rapidement possible au-delà du « tournant décisif » d'un ratio de provisionnement de 60 % (un tournant décisif s'entend d'une crise qui ne permettrait pas à la CSPAAT de générer les fonds nécessaires pour verser les indemnités aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la CSPAAT soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en l'espace de 20 ans.

En réponse à nos préoccupations et aux recommandations du rapport Arthurs, le gouvernement a adopté en juin 2012 le Règlement 141/12 pris en application de la Loi. À compter du 1er janvier 2013, ce règlement exige que la CSPAAT atteigne les ratios de suffisance suivants aux dates précisées :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017;
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022;
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027.

Le gouvernement a également adopté en 2013 le Règlement de l'Ontario 338/13. Entré en vigueur le 1er janvier 2014, ce règlement a modifié la façon dont la CSPAAT calcule le ratio de suffisance en modifiant la méthode utilisée pour évaluer son actif et son passif. Notre Bureau était d'accord avec ce changement.

La CSPAAT publie des rapports trimestriels sur la suffisance ainsi qu'un rapport annuel audité sur la suffisance à l'intention de ses intervenants. Au 31 décembre 2014, en vertu du Règlement 141/12 modifié par le Règlement 338/13, la CSPAAT a déclaré un ratio de suffisance de 70,9 % (en 2013, le ratio était de 63,0 %). La CSPAAT a donc

déjà atteint le ratio de provisionnement exigé au 31 décembre 2017.

La CSPAAT présente également au ministère du Travail au plus tard le 30 juin de chaque année une mise à jour annuelle du plan de suffisance décrivant les mesures prises pour améliorer son ratio de suffisance. Le plan le plus récent était daté du 18 juin 2015 et a été approuvé officiellement par le ministère du Travail le 25 août 2015.

La performance financière et opérationnelle de la CSPAAT était solide en 2014, comme le montre la **figure 8**, qui présente un résumé des résultats d'exploitation et de la dette non provisionnée de la CSPAAT par rapport à 2013.

La performance opérationnelle solide et continue enregistrée par la CSPAAT en 2014 découlait de la croissance des revenus tirés des primes, des résultats améliorés liés au retour au travail des travailleurs et des rendements de placement plus élevés que prévu (10,3 % par rapport à la cible de 6,0 %).

Toutefois la capacité de la CSPAAT à maintenir son ratio de suffisance actuel, d'atteindre les ratios de suffisance prescrits pour 2022 et 2027 et de maintenir sa solide performance financière demeure liée à une grande incertitude concernant les coûts des prestations, les revenus tirés des primes et les rendements de placement dans le futur.

Compte tenu de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT à régler la dette non provisionnée et des progrès réalisés par la CSPAAT en ce sens jusqu'ici, nous appuyons le maintien de sa classification comme fiducie pour l'exercice 2014-2015 et, par conséquent, l'exclusion de sa dette non provisionnée du passif de la province. Cependant, nous continuerons de surveiller les progrès que la CSPAAT accomplit pour atteindre les ratios de suffisance prescrits, et réviserons notre position au besoin.

Figure 8 : Résultats d'exploitation et passif non provisionné de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, 2014 et 2013 (en millions de dollars)

Sources des données : États financiers de la CSPAAT et Rapport du quatrième trimestre de 2014 à l'intention des intervenants de la CSPAAT

	2014	2013
Produits		
Primes	4 467	4 387
Revenu de placement net	1 927	2 042
	6 394	**6 429**
Charges		
Coûts des prestations	2 623	2 856
Cotisations à la Caisse pour perte de revenu de retraite	59	62
Charges administratives et autres charges	358	397
Obligations sanctionnées par la loi et engagements de financement	276	267
Réévaluations des régimes à prestations définies du personnel	296	(840)
	3 612	**2 742**
Total du résultat global	**2 782**	**3 687**
Moins : participations ne donnant pas le contrôle	(242)	(264)
Total du résultat global attribuable aux intervenants de la CSPAAT	**2 540**	**3 423**
Passif non provisionné	**9 090**	**10 638**

Vente de Hydro One Inc. et de Hydro One Brampton Networks Inc.

En avril 2015, le Conseil consultatif de la première ministre pour la gestion des biens provinciaux a estimé que Hydro One valait entre 13,5 et 15 milliards de dollars; selon cette estimation, la province pourrait tirer 9 milliards de dollars de la vente de 60 % de Hydro One.

Le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* (la Loi) en juin 2015 pour autoriser la vente de 60 % de Hydro One Inc. et a annoncé qu'il comptait lancer un premier appel public à l'épargne portant sur environ 15 % d'actions ordinaires pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016.

La Loi exige que la province, qui est actuellement l'unique actionnaire de Hydro One, conserve au moins 40 % des actions de l'entreprise. Elle stipule également qu'aucun autre actionnaire ne peut détenir à lui seul plus de 10 % des capitaux propres.

À compter du 4 décembre 2015, la Loi enlève au Bureau de la vérificatrice générale la capacité de soumettre les activités de Hydro One à des audits de l'optimisation des ressources et d'en faire rapport. Par conséquent, notre audit récent de la gestion des activités de transport et de distribution d'électricité de Hydro One, que nous avions entrepris avant le dépôt de la Loi, sera notre dernier audit de l'optimisation des ressources de l'entreprise.

Au 4 décembre 2015, nous aurons encore accès aux comptes de Hydro One et aux renseignements nécessaires pour nous permettre de mener notre audit annuel des états financiers consolidés de la province et d'émettre une opinion à leur égard.

Le gouvernement poursuivait par ailleurs la vente de Hydro One Brampton Networks Inc. qui devrait rapporter à la province environ 607,0 millions de dollars, déduction faite des révisions de prix. La vente est conditionnelle à la liquidation d'un montant d'environ 193,0 millions de dollars que Hydro One Brampton Networks doit à Hydro One. En avril 2015, le gouvernement a annoncé qu'il avait accepté une offre spontanée faite par trois entreprises de distribution locales, à savoir Enersource Corporation, PowerStream Holdings Inc. et Horizon Holdings Inc., pour fusionner avec Hydro One Brampton Networks.

Hydro One Brampton Networks est une importante entreprise de services publics en pleine croissance et pleinement opérationnelle qui exerce ses activités dans un milieu fortement réglementé; l'entreprise réalise des profits chaque année. Elle représente donc un risque faible pour les investisseurs éventuels et aurait vraisemblablement suscité beaucoup d'intérêt si elle avait fait l'objet d'une vente publique dans un processus concurrentiel. Toutefois, puisque la province n'a pas eu recours à un processus concurrentiel ouvert et transparent pour la vente de Hydro One Brampton Networks, il est impossible de déterminer si la province a obtenu la valeur maximale quand elle a accepté l'offre spontanée pour la vente. Néanmoins, d'après les renseignements qui nous ont été fournis par Hydro One et par le ministère de l'Énergie, nous estimons que l'offre spontanée de 607,0 millions de dollars est une offre raisonnable pour Hydro One Brampton Networks et qu'elle procure à la province un rendement équitable sur son investissement. Hydro One a investi 223,0 millions de dollars dans Hydro One Brampton Networks depuis l'achat de l'entreprise en 2000 et le gouvernement investira 193,0 millions de dollars pour liquider la dette de l'entreprise.

La fusion de Hydro One Brampton Networks et des trois entreprises de services publics acheteuses créera la deuxième entreprise de distribution locale en importance dans la province d'après le nombre de clients. Le Conseil consultatif de la première ministre, qui a recommandé d'accepter l'offre spontanée, a souligné que le regroupement des petites entreprises de services publics avait été privilégié pour réaliser des gains d'efficacité et les avantages en découlant pour les contribuables.

Le 31 août 2015, Hydro One a déclaré un dividende en nature de la totalité de ses actions dans Hydro One Brampton Networks ainsi que la dette de 193,0 millions de dollars et les intérêts courus de 3,0 millions de dollars à la province. La vente de l'entreprise de Brampton était toujours en cours en octobre 2015 et sujette à l'approbation de la Commission de l'énergie de l'Ontario et des municipalités auxquelles appartiennent les autres entreprises de distribution locales.

Recours aux normes comptables prévues par la loi

Jusqu'à maintenant, le CCSP a réussi en grande partie à faire reconnaître ses normes par les administrations fédérales, territoriales et locales comme base de la préparation de leurs états financiers.

Toutefois, quand l'élaboration des normes vise à traiter des opérations de plus en plus complexes – surtout si les normes ont une incidence importante sur la comptabilisation et l'évaluation d'opérations ayant un effet sur le déficit ou l'excédent annuel d'un gouvernement ou sur sa dette nette –, les gouvernements sont moins enclins à adopter les normes du CCSP en raison de la volatilité pouvant en découler dans les résultats annuels.

Comme mentionné dans notre *Rapport annuel 2014*, certaines administrations canadiennes ont commencé, dans certaines circonstances, à adopter des traitements comptables particuliers par voie législative, au lieu d'appliquer des normes comptables établies de façon indépendante. C'est le cas de l'Ontario qui, à plusieurs reprises ces dernières années, a adopté des lois ou modifié des règlements afin de prescrire des conventions comptables pour les entités du secteur public et pour ses états financiers consolidés.

Nous avions fait valoir en 2008 que l'adoption de principes comptables par voie législative plutôt que dans le cadre d'un processus consultatif indépendant, comme celui du CCSP, constituait un précédent inquiétant. Bien que les traitements comptables prescrits par la loi n'aient pas encore entraîné de dérogations importantes aux normes du CCSP dans les états financiers consolidés de la province, le risque d'inexactitudes importantes à l'avenir s'est accru. Voici un résumé chronologique des changements :

- En vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) et de son règlement d'application, le gouvernement peut fournir des transferts supplémentaires aux bénéficiaires admissibles à partir des excédents imprévus déclarés dans ses états financiers consolidés. Tous les transferts effectués en vertu de la Loi sont comptabilisés dans les charges du gouvernement pour l'exercice en question, sans égard aux normes comptables du CCSP.
- Des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration financière* au cours de l'exercice 2009-2010. Les modifications apportées à la *Loi sur l'éducation* précisaient que le gouvernement pouvait prescrire des normes comptables conseils scolaires de l'Ontario que les conseils scolaires de l'Ontario devraient appliquer pour préparer leurs états financiers. Les modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière* permettent au gouvernement de prescrire les normes comptables pour toutes les entités publiques ou non publiques dont les états financiers sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.
- En 2011, en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur l'administration financière*, Hydro One, entreprise publique en propriété exclusive de l'Ontario, devait préparer ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis à compter du 1er janvier 2012. Depuis, le gouvernement a ordonné à une autre entreprise publique en propriété exclusive, Ontario Power

Generation (OPG), de faire de même. Les règles comptables des États-Unis permettent aux entités à tarifs réglementés de reporter des charges courantes aux exercices ultérieurs. La directive du gouvernement sur l'application des normes américaines visait à préparer l'adoption au Canada des Normes internationales d'information financière (IFRS), lesquelles n'autorisaient pas à l'époque de tels reports.

- En vertu de la réglementation ontarienne en vigueur, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles doivent comptabiliser ces transferts à titre d'apports en capital reportés. Les bénéficiaires doivent comptabiliser les montants transférés dans leurs revenus au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs associés. Nous appuyons depuis toujours cette méthode comptable, parce que nous croyons qu'elle reflète mieux la réalité économique des opérations sous-jacentes et qu'elle est conforme aux principes comptables généralement reconnus. Toutefois, de nombreux intervenants interprètent différemment les normes du CCSP dans ce domaine.
- Le budget de 2012 a apporté d'autres modifications à la *Loi sur l'administration financière* pour conférer au gouvernement les pleins pouvoirs de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées pour préparer ses états financiers consolidés.

Nous avons soulevé la question du traitement comptable adopté par voie législative à plusieurs reprises dans nos rapports annuels précédents, mais je continuerai de la soulever, car nous sommes d'avis qu'il est très important que l'Ontario continue de préparer ses états financiers en conformité avec les normes comptables généralement reconnues, plus précisément celles du CCSP, afin de maintenir sa crédibilité financière.

À titre d'auditeur de ces états financiers, je suis tenu d'indiquer si, à mon avis, « les états financiers consolidés de l'Ontario, tels qu'ils figurent dans les comptes publics, sont présentés fidèlement et conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public ». Si le déficit ou l'excédent déclaré par le gouvernement en conformité avec les normes comptables prescrites par la loi différait sensiblement de ce qu'il serait selon les normes du CCSP, je n'aurais d'autre choix que d'inclure une réserve dans mon opinion.

Année après année depuis 20 ans, notre Bureau a pu émettre une opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement. J'espère sincèrement que nous pourrons continuer à faire de même. C'est pourquoi je continuerai de soulever dans les rapports annuels futurs la question du risque des traitements comptables adoptés par voie législative.

Dossiers importants en matière de comptabilité

Comme nous l'avons dit précédemment, nous sommes d'avis que les normes du CCSP sont les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer les états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet de l'excédent ou du déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes et permettent ainsi aux législateurs et au public d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics. Il convient de souligner que le budget approuvé de l'Ontario est préparé sur la même base que ses états financiers consolidés.

Toutefois, le dégagement d'un consensus parmi les différents intervenants, notamment les préparateurs et les auditeurs des états financiers, quant aux normes comptables les plus adéquates pour le secteur public représente un défi pour le CCSP.

Nous examinons trois dossiers importants en matière de comptabilité (les instruments financiers, la comptabilité des activités à tarifs réglementés et les paiements de transfert) qui ont représenté un

défi pour le CCSP au cours des dernières années. La norme comptable définitive adoptée par le CCSP aura des répercussions sur la façon dont la province comptabilise ces éléments et aura une incidence importante sur les résultats financiers déclarés par la province.

Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent la dette provinciale et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. Le projet du CCSP portant sur l'élaboration d'une nouvelle norme pour les rapports sur les instruments financiers a commencé en 2005. L'une des questions importantes liées à ce projet consistait à déterminer si les états financiers d'un gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés qu'il détient et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme comptable pour le secteur public sur les états financiers, qui s'applique aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2015. La nouvelle norme fournit des indications sur le traitement des instruments financiers du gouvernement et elle est semblable aux normes comparables visant le secteur privé.

L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les instruments dérivés, soient comptabilisés à la juste valeur; les profits et les pertes non réalisés sur ces instruments sont comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

Pour la préparation de leurs états financiers, certaines administrations au Canada, dont l'Ontario, ne sont pas en faveur de l'adoption des réévaluations à la juste valeur et de la comptabilisation des gains et pertes non réalisés. L'Ontario estime que les instruments dérivés servent uniquement à atténuer les risques liés aux devises étrangères et aux taux d'intérêt des avoirs en titres de créance à long terme, et il affirme avoir l'intention et la capacité de détenir ces instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres de créance associés. Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation sur les instruments dérivés et leur dette sous-jacente s'annuleraient mutuellement sur la période totale pendant laquelle les instruments dérivés sont détenus et n'auraient donc pas d'incidence économique véritable sur le gouvernement. Ce dernier soutient que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques l'obligerait à déclarer la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter. À son avis, cela ne traduit pas fidèlement la réalité économique de ses opérations financières et ne répondrait pas aux besoins du public en matière d'information financière transparente.

En réponse aux préoccupations des gouvernements, le CCSP s'est engagé à revoir la nouvelle norme sur les instruments financiers avant décembre 2013. Le CCSP a terminé son examen du chapitre SP 2601, Conversion des devises et du chapitre SP 3450, Instruments financiers et a confirmé, en février 2014, le bien-fondé des principes sous-jacents de la nouvelle norme.

Initialement, le CCSP avait reporté la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2016. Toutefois, en 2015, il a de nouveau reporté la date d'entrée en vigueur des nouvelles normes au 1er avril 2019 pour les cadres supérieurs de gouvernement afin de permettre une étude plus approfondie des différentes solutions pour la communication de l'information en lien avec ces instruments financiers complexes.

Nous avons recommandé dans le passé et continuons de recommander un dialogue continu entre le Bureau de la vérificatrice générale et le Bureau du contrôleur provincial pour que nous puissions examiner ensemble les sujets de préoccupation communs pendant que le CCSP réévalue la norme en vue de sa mise en œuvre le 1er avril 2019.

Comptabilité des activités à tarifs réglementés

Les pratiques comptables des activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte

de la nature particulière des entités, telles que les services publics d'électricité, dont les tarifs sont réglementés. Ces dernières années, nous avons exprimé des préoccupations quant à la pertinence de la comptabilisation des actifs et passifs liés aux activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province.

La comptabilité des activités à tarifs réglementés est utilisée par deux entreprises publiques de la province, à savoir Ontario Power Generation Inc. (OPG) et Hydro One, dont les tarifs facturés aux clients sont approuvés par la Commission de l'énergie de l'Ontario, un organisme de réglementation établi par le gouvernement.

L'organisme de réglementation autorise souvent l'entité à reporter aux exercices futurs certains coûts de l'exercice en cours recouvrés auprès des contribuables, et ces coûts reportés sont normalement constatés en vertu de la comptabilité des activités à tarifs réglementés en tant qu'actifs dans l'état de la situation financière de l'entité. Selon les principes comptables utilisés normalement, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés.

Nous avons accepté ce traitement comptable des activités à tarifs réglementés, car il est autorisé par les principes comptables généralement reconnus du Canada, même si nous nous demandons si les actifs liés aux activités à tarifs réglementés devraient être considérés comme des actifs « de bonne foi » dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Nous faisons remarquer que comme le gouvernement contrôle à la fois l'organisme de réglementation et l'entité réglementée, il exerce une grande influence sur la détermination des coûts que l'entité comptabilisera au cours d'un exercice donné. Au bout du compte, cela pourrait avoir un effet sur les tarifs d'électricité et sur le déficit ou l'excédent annuel déclaré par le gouvernement.

L'utilisation de la comptabilité des activités à tarifs réglementés fait l'objet d'un examen par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) et par le Conseil des normes comptables (CNC) du Canada. Elle est encore temporairement autorisée dans certaines circonstances aux termes des principes comptables généralement reconnus du Canada.

La question remonte à décembre 2009 quand le CNC a exigé que les entreprises qui doivent rendre des comptes au public adoptent les Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2011. Toutefois, plusieurs entités à tarifs réglementés se sont dites préoccupées à l'époque par les répercussions du changement sur la communication de leurs résultats, car les IFRS ne donnaient pas d'indications sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

En raison de l'incertitude entourant la comptabilité des activités à tarifs réglementés, le gouvernement de l'Ontario a adopté en 2011 un règlement qui permettait à OPG et à Hydro One de préparer leurs états financiers conformément aux normes comptables généralement reconnues aux États-Unis, puis il leur a ensuite ordonné de procéder de cette façon.

Ces normes exigent expressément que les entités utilisent la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Toutefois, les activités d'OPG et de Hydro One sont comptabilisées et consolidées dans les états financiers de la province selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Dans nos rapports annuels précédents, nous faisions remarquer que l'époque de la comptabilité des activités à tarifs réglementés semblait tirer à sa fin pour les administrations comme le Canada qui passaient aux IFRS. Nos commentaires étaient fondés sur le fait qu'en janvier 2012, le CNC du Canada avait réitéré que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers en conformité avec les IFRS pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2012. À ce moment, aucune norme ne traitait précisément des activités à tarifs réglementés et, par défaut donc, les normes IFRS n'autorisaient pas la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

Toutefois, la situation a continué d'évoluer. Les États-Unis n'ont pas adopté les IFRS et continuent

Chapitre 2

d'autoriser la comptabilité des activités à tarifs réglementés. En mars 2012, afin de rapprocher les principes comptables généralement reconnus des États-Unis avec les IFRS, le CNC du Canada a prolongé d'un an la date de passage obligatoire aux IFRS pour les entités ayant des activités à tarifs réglementés admissibles. En septembre 2012, il a accordé une autre prolongation, soit jusqu'au 1er janvier 2014, et de nouveau l'année suivante, jusqu'au 1er janvier 2015.

Le CNCI a publié une norme intermédiaire IFRS en janvier 2014 qui entre en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2016. La norme intermédiaire facilitait l'adoption des IFRS par les entités à tarifs réglementés en leur permettant de continuer à appliquer les méthodes comptables existantes aux soldes de leurs comptes de report des activités à tarifs réglementés jusqu'à l'adoption des IFRS à compter du 1er janvier 2015. Essentiellement, la norme intermédiaire permet aux nouveaux adoptants des normes IFRS de continuer à reconnaître l'actif et le passif comptabilisés de leurs activités à tarifs réglementés. Elle y parvient en permettant aux entités à tarifs réglementés une adoption précoce de la norme IFRS 14 *Comptes de report réglementaires* jusqu'à ce que le CNCI termine son projet global sur la comptabilisation de ces actifs et passifs.

La comptabilité des activités à tarifs réglementés a une incidence importante sur les états financiers du gouvernement. Par exemple, OPG a constaté des actifs nets assujettis à la réglementation tarifaire totalisant 2,8 milliards de dollars au 31 mars 2015. La communication de l'information financière future selon une norme IFRS qui ne permet pas d'utiliser la comptabilité des activités à tarifs réglementés pourrait accroître la volatilité des résultats d'exploitation annuels d'OPG et de Hydro One. Il pourrait en découler de la volatilité dans le déficit ou l'excédent annuel de la province et cela pourrait avoir un effet sur les revenus du gouvernement et sur ses décisions en matière de dépenses.

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avons indiqué que si le gouvernement continuait d'ordonner à OPG et à Hydro One d'utiliser les principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis pour préparer leurs états financiers pendant qu'il continue d'utiliser les anciens principes comptables généralement reconnus du Canada qui n'incluent pas les IFRS pour préparer les états financiers consolidés de la province, nous devrons évaluer les différences qui découlent du fait que le gouvernement n'observe pas les normes comptables du CCSP et du CNC. Il nous faudra alors quantifier ces différences et si elles sont importantes, nous les traiterons vraisemblablement comme des erreurs dans les états financiers consolidés.

L'effet de la non-adoption des IFRS le 1er janvier 2015 par OPG et Hydro One était négligeable dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice clos le 31 mars 2015. Les périodes de déclaration d'OPG et de Hydro One sont différentes de celles de la province. Les changements découlant de la nouvelle norme dans leur information financière se refléteront seulement dans les états financiers consolidés de 2015-2016 de la province.

Mon Bureau travaillera avec la Division du contrôleur provincial en 2015-2016 pour prévoir les changements en lien avec la consolidation d'OPG et de Hydro One à la suite d'une modification des normes comptables. Nous demanderons vraisemblablement une opinion des auditeurs externes d'OPG et de Hydro One attestant des différences entre les résultats communiqués dans leurs états financiers et la situation financière selon les IFRS et les PCGR américains.

Paiements de transfert

Il y a quelques années, le CCSP a lancé le projet des transferts gouvernementaux pour résoudre plusieurs questions comptables liées aux transferts pécuniaires d'un ordre de gouvernement à un autre, y compris :

- la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel qu'un gouvernement accorde à un autre;

- la clarification de l'autorisation requise pour comptabiliser les transferts à la fois par le gouvernement qui effectue le transfert et par le bénéficiaire du transfert;
- la clarification de la mesure dans laquelle les stipulations imposées par le cédant influent sur le moment de la constatation des transferts dans les comptes à la fois du cédant et du bénéficiaire;
- la comptabilisation appropriée des transferts utilisés pour acquérir ou construire des immobilisations corporelles.

En décembre 2010, après avoir tenu de longues discussions et publié plusieurs documents de consultation, le CCSP a approuvé une nouvelle norme sur les paiements de transfert, qui est entrée en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1er avril 2012.

Un des points les plus difficiles que le CCSP a réglés dans l'élaboration de la norme concernait les modalités de la comptabilisation des transferts pluriannuels par les bénéficiaires. Si le gouvernement fédéral verse à une province, juste avant la fin de l'exercice, un transfert forfaitaire qui sera utilisé pour financer des services sur plusieurs années, la province doit-elle comptabiliser immédiatement le montant total de la subvention à titre de revenu ou constater le revenu étalé sur les années pendant lesquelles elle fournit les services financés par le gouvernement fédéral?

Une question similaire est soulevée au sujet des transferts de capitaux de la province à des entités telles que les conseils scolaires et les hôpitaux. Certains intervenants étaient d'avis qu'un transfert de capitaux devrait être constaté à titre de revenu au moment où le gouvernement bénéficiaire engage les dépenses qui le rendent admissible à la subvention. D'autres intervenants estimaient que ces transferts devraient être constatés à titre de revenu à mesure que les immobilisations corporelles acquises ou construites à l'aide des fonds transférés sont utilisées pour offrir des services publics.

La nouvelle norme recommande généralement que le gouvernement bénéficiaire constate un transfert à titre de revenu après autorisation du transfert et satisfaction de tous les critères d'admissibilité. Cette exigence ne s'applique pas lorsque le gouvernement cédant crée un passif pour le gouvernement bénéficiaire en assujettissant l'utilisation du transfert à certaines conditions ou en l'obligeant à prendre certaines mesures pour conserver le transfert.

La norme précise également que les mesures et les communications du bénéficiaire, qui limitent l'utilisation des fonds transférés à un usage déterminé, peuvent créer une obligation. Pour satisfaire à la définition d'obligation du CCSP, il faut que l'entité n'ait pas la possibilité de s'y soustraire, il doit y avoir des sorties futures de ressources économiques pour la régler, et elle doit résulter d'opérations et d'événements antérieurs. La question de savoir si les faits et circonstances entourant un transfert donné appuient la constatation d'un passif relève du jugement professionnel. Si le transfert est réputé avoir créé un passif pour le gouvernement bénéficiaire, le transfert est reporté et comptabilisé à titre de revenu seulement à mesure que le passif est réglé.

Comme nous l'avons fait remarquer dans notre *Rapport annuel 2013*, au lieu d'améliorer la cohérence et la comparabilité de la comptabilité des paiements de transfert, la nouvelle norme semble avoir créé de la confusion. Ses exigences sont vastes et sujettes à interprétation, ce qui crée des différences notables dans son application. Cela soulève des préoccupations, car les transferts représentent habituellement une activité gouvernementale importante et peuvent avoir une grande incidence sur les résultats déclarés. En 2014-2015, l'Ontario a constaté des charges découlant des paiements de transfert d'environ 50,0 milliards de dollars et des revenus au titre des transferts du gouvernement fédéral d'environ 22,0 milliards de dollars.

De nombreux intervenants avaient demandé au CCSP de modifier la norme sur les paiements de transfert en raison d'incohérences dans son interprétation et son application. Le CCSP est d'avis qu'il

doit recueillir plus de données empiriques avant d'envisager une modification de la norme.

Un aspect important pour lequel il a été difficile de dégager un consensus concerne la comptabilité des transferts reçus pour financer l'acquisition ou la construction d'immobilisations corporelles. Selon les circonstances, ces transferts peuvent être *constatés à titre de revenus à leur réception, lorsque* l'immobilisation est acquise ou construite ou durant sa durée de vie utile.

Nous sommes conscients de la controverse que suscite la nouvelle norme, mais nous estimons que la norme appuie la comptabilisation initiale des paiements de transfert et des contributions externes à titre d'apport de capital différé, tous deux constatés à titre de revenus durant la durée de vie utile des immobilisations corporelles associées, en fonction des conditions du transfert ainsi que des mesures et communications du bénéficiaire. Nous étions donc d'accord pour que le montant de 6,3 milliards de dollars en apports de capital reportés soit constaté en 2014-2015 dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2015 (5,8 milliards de dollars en 2013-2014).

Le CCSP procède à un examen de la mise en oeuvre du chapitre *SP 3410, Paiements de transfert*, car il est conscient de l'existence de différentes interprétations et applications de la norme. Le CCSP espère, en procédant à l'examen de la mise en oeuvre, qu'il sera plus à même d'apprécier les difficultés de mise en oeuvre rencontrées par les parties prenantes, ainsi que la nature, l'étendue et la cause de toute question non encore résolue. Le CCSP a souligné qu'il utilisera les réponses à l'examen, ainsi que d'autres procédures, pour déterminer les prochaines étapes à suivre pour régler les questions touchant l'interprétation et l'application de la norme.

En septembre 2015, le CCSP a indiqué qu'il avait examiné les résultats préliminaires de l'examen de la mise en oeuvre du chapitre *SP 3410, Paiements de transfert*. Il a également discuté des options quant aux suites à donner au projet et a demandé à son personnel de préparer un document sur ces options qu'il examinera à sa réunion de décembre 2015.

Nous attendons avec intérêt que le CCSP communique les résultats de l'examen quand il se sera penché sur les conclusions et sur la suite à leur donner.

Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

La présente section expose d'autres aspects que le CCSP a étudiés au cours de la dernière année et qui pourraient avoir un effet à l'avenir sur la préparation des états financiers consolidés de la province.

Fondements conceptuels de la performance financière

Le cadre conceptuel existant du CCSP consiste en un ensemble d'objectifs et de principes fondamentaux interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Son but est de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation pour que les normes comptables soient objectives, crédibles et cohérentes et servent l'intérêt public.

En 2011, le CCSP a formé le Groupe de travail sur le cadre conceptuel en réponse aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant la définition existante des termes « revenu » et « charge » qui, à leur avis, serait une source de volatilité dans les résultats déclarés et compliquerait la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner la pertinence pour le secteur public des concepts et principes du cadre conceptuel actuel.

Le Groupe de travail a d'abord sollicité les commentaires des intervenants sur les composantes essentielles du cadre conceptuel,

car elles constitueront la base de l'évaluation des fondements conceptuels actuels de la performance financière. Dans ce but, le Groupe de travail a publié deux documents de consultation, l'un intitulé *Caractéristiques des entités du secteur public* et l'autre, *La mesure de la performance financière dans les états financiers du secteur public*. En général, les intervenants qui ont donné suite aux documents de consultation étaient d'accord avec les propositions principales.

En mars 2015, le Groupe de travail a publié un troisième document de consultation qui proposait un nouveau modèle d'information financière et un projet de principes portant sur les caractéristiques, les objectifs des états financiers, les caractéristiques qualitatives, les composantes ainsi que les normes de constatation, de mesure et de présentation propres au secteur public. Le Groupe de travail avait demandé que les commentaires sur le troisième document de consultation soient soumis au plus tard le 31 août 2015.

Le Groupe de travail élaborera ensuite un énoncé de principes au cours du quatrième trimestre de 2015 qui tiendra compte des commentaires reçus à l'égard des trois documents de consultation et proposera un nouveau cadre conceptuel et un nouveau modèle d'information financière pour les entités du secteur public.

Amélioration des normes propres aux organismes sans but lucratif

Le Conseil des normes comptables (CNC) et le CCSP ont lancé un projet conjoint en 2011 visant à améliorer les normes comptables des organismes sans but lucratif, dont ceux sous contrôle gouvernemental. Ces normes sont appliquées par de nombreux organismes financés par le gouvernement de l'Ontario.

En avril 2013, le Groupe de travail mixte sur les organismes sans but lucratif, mis sur pied pour diriger ce projet, a publié un énoncé de principes renfermant 15 propositions, dont les principales stipulaient ce qui suit :

- les apports reçus seraient immédiatement comptabilisés comme revenus, sauf si leurs modalités donnent lieu à une obligation qui répond à la définition de passif;
- les organismes sans but lucratif publics présenteraient des indicateurs de la « dette nette », un état de la dette nette ainsi que des informations budgétaires;
- les organismes sans but lucratif publics suivraient les indications contenues dans le *Manuel de comptabilité pour le secteur public* de CPA Canada au sujet de la capitalisation, de l'amortissement, de la dépréciation et de l'aliénation des immobilisations corporelles;
- les actifs incorporels, les oeuvres d'art et les trésors historiques (y compris les collections) ainsi que les intérêts économiques continueraient d'être comptabilisés dans les états financiers.

L'énoncé de principes a suscité beaucoup d'intérêt chez les intervenants des secteurs sans but lucratif publics et privés parce que les propositions qu'il contient devraient avoir de profondes répercussions sur les états financiers des organismes sans but lucratif. Par exemple, l'énoncé de principes propose d'éliminer la capacité d'un organisme sans but lucratif de reporter les apports de capital et de comptabiliser ces montants comme revenus conformément à l'amortissement comptabilisé sur l'immobilisation corporelle connexe. L'énoncé de principes propose de comptabiliser les apports de capital comme revenus sauf dans les cas où l'apport donne naissance à une obligation qui répond à la définition de passif.

De nombreux intervenants d'organismes sans but lucratif craignent qu'il y ait une distorsion des résultats annuels de l'organisme s'il n'est pas autorisé à suivre la pratique comptable traditionnelle du report des apports de capital sur la durée de vie utile de l'immobilisation corporelle connexe.

De plus, la modification proposée mettra en question la capacité de la province de tenir les organismes sans but lucratif sous contrôle gouvernemental responsables de présenter des budgets

équilibrés dans les exercices ultérieurs où l'amortissement sera comptabilisé sur l'immobilisation corporelle pour laquelle l'apport de capital a été comptabilisé comme revenus dans un exercice antérieur. Le CNC et le CCSP ont reçu environ 300 lettres de commentaires à ce sujet. Ils les analysent et planifient les prochaines étapes du processus.

Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

Le but de ce projet est d'élaborer une norme qui traite de l'information relative aux obligations juridiques liées à la mise hors service d'une immobilisation corporelle faisant actuellement l'objet d'un usage productif. Par exemple, il peut y avoir des obligations associées à la mise hors service d'une installation de production d'électricité.

En août 2014, le CCSP a publié un énoncé de principes qui propose la création d'un nouveau chapitre portant sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations corporelles contrôlées par une entité du secteur public. Les principaux éléments de l'énoncé de principes sont les suivants :

- Une obligation liée à la mise hors service doit être comptabilisée lorsqu'il existe une obligation juridique, implicite ou morale d'engager des coûts de mise hors service relativement à une immobilisation corporelle.
- Au moment de la comptabilisation initiale, l'entité ferait augmenter du même montant que le passif la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe. Par conséquent, la comptabilisation initiale d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations augmentera la dette nette déclarée par l'entité du secteur public.
- L'estimation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations doit inclure les coûts directement attribuables aux activités de mise hors service, notamment les coûts au titre de l'exploitation, de l'entretien et du suivi de l'immobilisation.
- Le recours à une technique d'actualisation est souvent la meilleure méthode pour estimer le passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service.
- La valeur comptable du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service doit être revue à chaque date de déclaration financière.
- Les réévaluations ultérieures du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service peuvent entraîner soit une variation de la valeur comptable de l'immobilisation corporelle en cause soit une charge.

Le CCSP avait demandé aux intervenants de faire parvenir leurs commentaires sur l'énoncé de principes au plus tard le 21 novembre 2014 et il examine actuellement les commentaires reçus. Il prévoit d'élaborer un exposé-sondage au deuxième trimestre de 2016.

Revenus

Deux sources importantes de revenus gouvernementaux – les paiements de transfert et les revenus fiscaux – sont examinées dans le chapitre *SP 3410 Paiements de transfert* et dans le chapitre *SP 3510 Recettes fiscales* du *Manuel de comptabilité pour le secteur public* (le *Manuel*) de CPA Canada. Toutefois, le *Manuel* n'aborde pas de façon spécifique les autres revenus.

En septembre 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle proposition de projet sur les revenus pour remédier aux indications limitées du *Manuel* sur les revenus courants dans le secteur public. Le CCSP n'a pas entrepris le projet de revoir les normes actuelles sur les revenus, mais visait plutôt à mettre en place des indications générales pour répondre aux questions concernant le moment de constater les revenus et la façon de les mesurer et de les présenter dans les états financiers.

En août 2013, le CCSP a publié un énoncé de principes dont les propositions pourraient avoir une incidence sur la comptabilisation d'un large éventail de revenus. Le but du projet et de l'énoncé de principes est de publier un nouveau chapitre portant

sur les revenus qui s'appliquerait aux entités du secteur public qui appliquent le *Manuel*.

L'énoncé de principes :

- met l'accent sur deux principales sources de revenus :
  - les opérations avec contrepartie,
  - les opérations unilatérales (sans contrepartie);
- souligne que l'existence d'une obligation de prestation pour l'entité du secteur public qui reçoit le revenu est l'élément caractéristique d'une opération avec contrepartie;
- définit une obligation de prestation comme étant une promesse exécutoire de fournir un bien ou un service;
- reconnaît que les revenus d'opérations avec contrepartie constituent pour l'entité du secteur public le respect des obligations de prestation;
- constate les revenus unilatéraux lorsque l'entité du secteur public a un pouvoir de revendiquer des ressources économiques et qu'un événement passé donne naissance à une créance sur ces ressources économiques;
- permet que les revenus ne soient pas réduits lorsque la recouvrabilité est incertaine; une provision correspondante pour créances douteuses est plutôt établie pour la créance connexe.

La prochaine étape du projet est la publication d'un exposé-sondage au troisième trimestre de 2016.

Avantages sociaux

En décembre 2014, le CCSP a approuvé un projet sur les avantages sociaux pour améliorer les chapitres actuels en tenant compte des modifications qui ont été apportées aux concepts comptables connexes et des nouveaux types de régimes de retraite qui ont vu le jour depuis la publication des chapitres actuels il y a des dizaines d'années.

Le projet vise à examiner les chapitres existants, *SP 3250 Avantages de retraite* et *SP 3255 Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi*. La première étape portera sur les principaux points à revoir, entre autres, le report des écarts entre résultats et prévisions, le taux d'actualisation, les régimes à risques partagés, les régimes interemployeurs à prestations déterminées et les congés de maladie acquis. La deuxième étape visera à déterminer comment comptabiliser les nouveaux types de régimes de retraite.

L'appel à commentaires est en cours d'élaboration. Le CCSP prévoit d'approuver l'appel en mars 2016.

Opérations entre apparentés

Le CCSP a lancé un projet en septembre 2010 dans le but d'adopter une nouvelle norme comptable visant à définir un apparenté dans le secteur public et à décrire les exigences en matière d'évaluation et d'information relatives aux apparentés et à leurs opérations. Les opérations entre apparentés ne peuvent pas s'effectuer selon les mêmes modalités que les opérations entre non apparentés; de l'information détaillée permet aux utilisateurs d'évaluer l'effet des opérations entre apparentés sur la situation et la performance financières de l'entité déclarante.

À la suite de la publication de plusieurs documents aux fins de commentaires, dont un exposé-sondage et un deuxième exposé-sondage, le CCSP a publié un troisième exposé-sondage pour solliciter les commentaires du public en 2014. Ce nouvel exposé-sondage proposait de créer deux chapitres sur les opérations entre apparentés dans le *Manuel de comptabilité pour le secteur public* : *Information relative aux apparentés* et *Opérations interentités*.

Le premier chapitre proposé, *Information relative aux apparentés*, vise à définir un apparenté et à fournir des indications sur la communication de renseignements suffisants sur les modalités des opérations entre apparentés. Les propositions principales comprises dans ce chapitre sont les suivantes :

- Deux parties sont des apparentés lorsque l'une des parties a la capacité d'exercer un contrôle exclusif ou partagé sur l'autre. Deux ou plusieurs parties sont des apparentés lorsqu'elles sont soumises à un contrôle commun ou partagé.
- Les principaux dirigeants et leurs proches parents sont inclus dans la définition d'apparentés; toutefois, la norme n'exige pas de fournir des informations sur les régimes de rémunération, les indemnités pour frais et les autres paiements semblables couramment consentis aux principaux dirigeants pour services rendus. L'exercice du jugement est nécessaire pour déterminer si une personne fait partie ou non des principaux dirigeants d'une entité.
- Deux entités qui ont un de leurs principaux dirigeants en commun peuvent être apparentées si cette personne est en mesure d'exercer une influence sur les politiques des deux entités lorsqu'elles interagissent.
- Les renseignements communiqués doivent comprendre de l'information adéquate sur la nature de la relation avec les apparentés ayant pris part aux opérations, notamment les types d'opérations entre apparentés qui ont été comptabilisées, les montants comptabilisés pour les opérations, par rubrique des états financiers, la base d'évaluation utilisée, le montant des soldes à la fin de la période et les modalités qui se rattachent aux soldes.
- Il est obligatoire de fournir des informations seulement lorsque les opérations et les faits où interviennent des apparentés ont (ou pourraient avoir) une incidence financière importante sur les états financiers.
- La détermination des opérations entre apparentés à communiquer et du niveau de détails à fournir est une question de jugement.

L'objet du second chapitre, *Opérations interentités*, est de fournir des indications sur la comptabilisation des opérations qui ont lieu entre des organismes sous le contrôle commun d'une entité gouvernementale. Les propositions les plus importantes sont les suivantes :

- Les opérations interentités conclues dans le cours normal des activités et selon des modalités semblables à celles qui auraient normalement été adoptées si les entités avaient agi dans des conditions de pleine concurrence doivent être comptabilisées à la valeur d'échange. Les opérations conclues dans le cours normal des activités d'une entreprise sont habituellement liées aux revenus et aux charges de fonctionnement courant et elles ne comprennent pas le transfert d'actifs et de passifs.
- Les transferts d'actifs et de passifs des entités sont évalués d'après le montant de la contrepartie reçue en échange :
  - si la contrepartie reçue correspond approximativement à la juste valeur des actifs ou passifs transférés, l'opération doit être évaluée à la valeur d'échange;
  - si le transfert d'actifs ou de passifs a été effectué pour une valeur symbolique ou sans contrepartie, l'opération doit être évaluée à la valeur comptable par le prestataire et à la valeur comptable ou à la juste valeur par le bénéficiaire;
  - dans tous les autres cas, l'opération doit être évaluée à la valeur comptable.
- Les coûts attribués et les recouvrements doivent être évalués à la valeur d'échange.

Le CCSP a accueilli les commentaires sur les nouvelles propositions jusqu'au milieu de septembre 2014. Après avoir discuté des réponses et des modifications proposées par le groupe de travail pour tenir compte des commentaires, le CCSP a approuvé en décembre 2014 deux nouveaux chapitres dans le *Manuel*, à savoir *Informations relatives aux apparentés* et *Opérations interentités*, et les a publiés en février 2015. Les nouvelles normes s'appliqueront aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2017. L'adoption anticipée est permise. Ces chapitres s'appliqueraient prospectivement.

Questions législatives

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Elle est également tenue, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

Approbation des dépenses par l'Assemblée législative

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative des budgets détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères prévoient d'engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Des motions d'adoption pour chacun des budgets des dépenses sélectionnés par le Comité, à la suite d'un rapport du Comité, sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés être adoptés par le Comité, présentés à l'Assemblée législative et approuvés par celle-ci.

Une fois les motions d'adoption approuvées, il reste à l'Assemblée législative à donner son approbation finale au pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être dépensés par les ministères et les bureaux législatifs, comme indiqué dans le budget des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses qu'elle autorise constituent des crédits votés. La *Loi de crédits de 2015* portant sur l'exercice terminé le 31 mars 2015 a reçu la sanction royale le 31 mars 2015.

La Loi de crédits reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, voire même après qu'il est terminé, donc le gouvernement a habituellement besoin qu'on lui accorde un pouvoir de dépenser provisoire avant l'adoption de la loi. Pour l'exercice 2014-2015, l'Assemblée législative a adopté la *Loi de 2014 portant affectation anticipée de crédits pour 2014-2015* (Loi de crédits provisoires), qui a reçu la sanction royale le 24 juillet 2014. Elle a autorisé le gouvernement à engager des dépenses de la fonction publique d'au plus 87,3 milliards de dollars, des investissements de 2,3 milliards et des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée de 135,3 millions. Elle est entrée en vigueur le 1er avril 2014.

La Loi de crédits provisoires autorisait le gouvernement à engager des dépenses entre le 1er avril 2014 et le 31 mars 2015, date à laquelle la *Loi de crédits de 2015* a reçu la sanction royale. Le pouvoir de dépenser conféré par la Loi de crédits provisoires est temporaire, et cette loi a été abrogée lorsque la *Loi de crédits de 2015* a reçu la sanction royale. La *Loi de crédits de 2015* a aussi fait passer de 135,3 à 141 millions de dollars les dépenses totales autorisées des bureaux de l'Assemblée législative.

Mandats spéciaux

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par décret et approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, un mandat spécial totalisant 34 668 194 400 $ a été autorisé par un décret daté du 5 mai 2014. Ce mandat spécial était nécessaire parce que l'Assemblée législative ne siégeait pas et qu'elle n'avait prévu aucune affectation de crédits pour les dépenses gouvernementales requises. Le mandat spécial

a donc autorisé les ministères et les bureaux de l'*Assemblée législative* à engager des dépenses entre le 5 mai 2014 et le 24 juillet 2014, date à laquelle la Loi de crédits provisoires a reçu la sanction royale.

Arrêtés du Conseil du Trésor

Le paragraphe 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante aux fins escomptées. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos après les redressements découlant de notre audit et le dépôt des Comptes publics devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et réédictée dans la *Loi sur l'administration financière* en décembre 2009, le paragraphe 5(4) de la loi abrogée a été maintenu et autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. Cette délégation demeure en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Depuis 2006, le Conseil du Trésor a délégué aux ministres le pouvoir de prendre des arrêtés pour les transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes ministériels et les affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor, suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La **figure 9** présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés publiés par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices, et la **figure 10** résume, par mois de publication, les arrêtés du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2015.

Conformément au Règlement de l'*Assemblée législative*, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés diffusés en 2014-2015 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* en décembre 2015. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor publiés en 2014-2015, indiquant les montants autorisés et dépensés, est reproduite à l'annexe 4 du présent rapport.

Figure 9 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, de 2010-2011 à 2014-2015 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

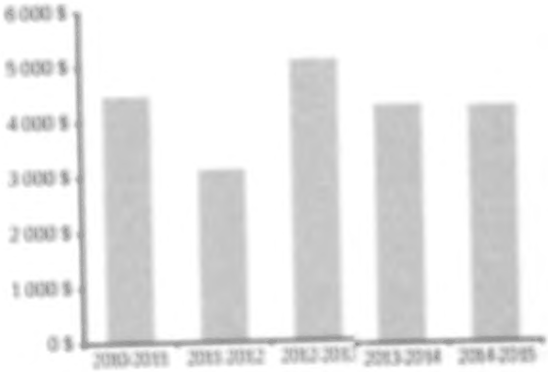


Figure 10 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor par mois en 2014-2015

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de publication	Nbre	Autorisé (en millions de dollars)
Avril 2014 – février 2015	36	2 753
Mars 2015	40	1 170
Avril 2015	4	4
Juillet 2015	1	364
Total	**81**	**4 291**

Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que la vérificatrice générale en fasse mention dans son rapport annuel. La **figure 11** montre les transferts effectués dans le crédit 201 du Budget des dépenses 2014-2015.

Figure 11 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2014-2015

Source des données : Commission de régie interne

De		$
Poste 10	Services de soutien aux bureaux des députés	(350 000)
À		
Poste 8	Services de soutien aux groupes parlementaires	350 000

Créances irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation des comptes de tout montant dû à la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être déclarés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2014-2015, le montant total de 354,5 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 390,1 millions de dollars en 2013-2014). Les sommes suivantes ont été radiées en 2014-2015 :

- 107,4 millions de dollars irrécouvrables au titre de la taxe de vente au détail (146,7 millions de dollars en 2013-2014);
- 101,1 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt sur les sociétés (104,3 millions de dollars en 2013-2014);
- 59,7 millions de dollars irrécouvrables au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (68,0 millions de dollars en 2013-2014);
- 20,3 millions de dollars irrécouvrables au titre des taxes sur le tabac (4,4 millions de dollars en 2013-2014);
- 11,8 millions de dollars irrécouvrables au titre de débiteurs dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (8,6 millions de dollars en 2013-2014);
- 7,2 millions de dollars irrécouvrables au titre de débiteurs reliés à la faillite d'une entreprise forestière (0,1 million de dollars en 2013-2014);
- 47,0 millions de dollars irrécouvrables au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux (58,0 millions de dollars en 2013-2014).

Le volume 2 des Comptes publics de 2014-2015 résume les radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans la préparation des états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. La majeure partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. La radiation réelle des montants dans les comptes devait tout de même être approuvée par décret.

Chapitre 3

Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources

Nos audits de l'optimisation des ressources (AOR) ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et des activités des ministères du gouvernement, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces audits sont menés en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes ont été engagées sans égard adéquat à l'économie et à l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. S'il y a lieu, les audits englobent également les questions de conformité. Essentiellement, les AOR se penchent sur les activités sous-jacentes du programme ministériel ou de l'organisme audité afin d'en évaluer la rentabilité ainsi que le niveau de service au public. Le présent chapitre contient les conclusions, les observations et les recommandations des AOR menés au cours du dernier exercice.

Les activités et les programmes ministériels et les organismes du secteur parapublic audités cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance perçue pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques, et les résultats des audits antérieurs et des activités de suivi connexes.

Nous planifions et exécutons les travaux associés à nos AOR et préparons des rapports à ce sujet, conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification qui ont été établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés), lesquelles englobent les audits de l'optimisation des ressources ainsi que les audits de conformité. Ces travaux comportent la tenue de sondages et d'autres procédés que nous jugeons nécessaires, dont l'obtention de conseils d'experts de l'extérieur, au besoin.

Avant d'entreprendre un audit, notre personnel procède à une recherche approfondie sur le domaine visé et rencontre les représentants de l'entité auditée pour discuter du point central de l'audit, y compris ses objectifs et critères. Au cours de l'audit, notre personnel maintient un dialogue continu avec l'entité auditée pour suivre les progrès et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin des travaux sur place, généralement à la fin du printemps de l'année d'audit, nous discutons des questions importantes avec l'entité auditée puis nous rédigeons un rapport provisoire. Les cadres du Bureau rencontrent ensuite la haute direction de l'entité auditée pour discuter du rapport provisoire et des réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous engageons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire.

Après la rédaction de la version définitive de chaque rapport d'AOR et des réponses correspondantes, les rapports d'AOR sont intégrés sous forme de sections au présent chapitre du rapport annuel.

Chapitre 3

Section

3.01 CASC — Centres d'accès aux soins communautaires — Programme des soins à domicile

1.0 Contexte

Aperçu : Les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario sont chargés de fournir des services de soins à domicile aux Ontariennes et Ontariens qui, autrement, devraient être admis dans des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée. Ce groupe comprend les personnes âgées fragiles et les personnes handicapées qui ont besoin d'aide pour vivre de façon aussi autonome que possible dans leurs propres foyers.

Les soins à domicile sont financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) pour les personnes couvertes par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Ces personnes peuvent être aiguillées vers les services de soins à domicile par des hôpitaux ou des médecins de famille, ou les services peuvent être fournis à la demande des clients mêmes ou de leurs familles.

Les clients qui recevaient des soins à domicile dans le passé avaient généralement des besoins faibles ou modérés, mais les clients servis de nos jours ont des besoins de soins médicaux et de soutien social de plus en plus complexes. Ce changement a commencé à se manifester en juillet 2009, lorsque tous les hôpitaux de l'Ontario ont reçu pour directive de minimiser le nombre de patients ayant besoin d'autres niveaux de soins (ceux qui occupent un lit dans un hôpital, mais qui n'ont pas besoin des ressources ou services intensifs fournis dans ce milieu de soins). Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, 60 % des clients des soins à domicile étaient des aînés (âgés de 65 ans ou plus), 20 % étaient des adultes (âgés de 18 à 64 ans), 15 % étaient des enfants, et 5 % étaient des patients des soins palliatifs.

Modèle de prestation des soins : Les CASC, par l'entremise de leurs coordonnateurs de soins, évaluent les clients afin de déterminer si leurs besoins les rendent admissibles aux services de soins à domicile et d'élaborer des plans de soins le cas échéant. Les CASC passent ensuite des contrats avec environ 160 fournisseurs du secteur privé pour la prestation de services de soins à domicile directement aux clients. Il peut s'agir de services professionnels (p. ex. les services de soins infirmiers et de thérapie) ou de soutien à la personne (p. ex. aider les clients à prendre un bain et à faire leur toilette). Ces fournisseurs de services peuvent être des organismes à but lucratif ou sans but lucratif. Les coordonnateurs de soins des CASC gèrent les cas des

clients, réévaluent leurs plans de soins sur une base continue et y apportent des modifications au besoin.

Services communautaires de soutien : Les coordonnateurs de soins des CASC aident aussi les clients à naviguer dans le réseau de services communautaires et peuvent les aiguiller vers les quelque 800 organismes de services communautaires de soutien (organismes de soutien) qui offrent, par exemple, des services de livraison de repas à domicile, de transport, de soins de relève, d'aide familiale et de réparations domiciliaires) ainsi que des services d'aide familiale (entretien ménager et buanderie). Certains services communautaires de soutien et d'aide familiale pourraient nécessiter une quote-part des clients. À l'instar des CASC, les organismes de soutien sont financés par le Ministère par le biais des réseaux locaux d'intégration des services de santé.

Comme les organismes de soutien sont traditionnellement établis par des bénévoles pour répondre aux besoins locaux, ces services ne sont pas disponibles partout. En général, les zones urbaines offrent plus de services communautaires de soutien que les régions rurales et du Nord, mais même les zones urbaines pourraient ne pas offrir tous les services requis pour répondre aux besoins changeants.

Le rôle des organismes de soutien pourrait bientôt changer. En effet, une modification réglementaire apportée en juillet 2014 et un ensemble connexe de lignes directrices du Ministère diffusé en avril 2014 permettent aux organismes de soutien et aux CASC de fournir des services de soutien à la personne aux clients ayant des besoins plus faibles. Une fois qu'un client a été aiguillé vers un organisme de soutien, il devient la responsabilité de cet organisme, notamment pour les services de coordination des soins et de soutien à la personne.

Rapports de responsabilisation : Chaque CASC relève d'un des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), qui ont pour mandat de financer les fournisseurs de services de santé tels que les hôpitaux, les CASC et les organismes de soutien dans des régions géographiques déterminées. Les RLISS, quant à eux, doivent rendre compte au Ministère, qui définit l'orientation stratégique globale des soins de santé en Ontario.

Constituée en personne morale en 1998, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association) représente les 14 CASC. Elle reçoit la plus grande partie de son financement du Ministère et des CASC sous forme de droits d'adhésion. Depuis mai 2015, le conseil d'administration de l'Association se compose de 3 membres recrutés de l'extérieur et de 9 représentants des CASC, pour un total de 12 membres. L'Association, qui emploie environ 190 personnes, fournit des services d'approvisionnement, de politiques et de recherche, de gestion de l'information et d'autres services partagés aux CASC.

Dépenses en soins à domicile : Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, l'Ontario a dépensé un total de 2,5 milliards de dollars pour offrir des services de soins à domicile à 713 500 clients, comme le montre la **figure 1**. (Cette figure illustre les dépenses des CASC en services de soins à domicile seulement et non leurs dépenses totales au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015. Par comparaison, une figure similaire incluse dans le *Rapport spécial — Centres d'accès aux soins communautaires — Opérations financières et prestation des services* que notre Bureau a déposé en septembre 2015 indiquait les dépenses totales des CASC pour l'exercice terminé le 31 mars 2014.) Ce montant représente une augmentation du financement de 42 % et une hausse du nombre de clients servis de 22 % par rapport à l'exercice terminé le 31 mars 2009, l'année précédant notre dernier audit des services de soins à domicile. En 2008-2009, les CASC avaient dépensé 1,76 milliard de dollars pour servir environ 586 400 clients.

Entre 2005-2006 et 2014-2015, le financement global des CASC (qui englobe les soins à domicile et d'autres services des CASC, comme le placement en foyer de soins de longue durée) a augmenté

Figure 1 : Financement des soins à domicile et clients desservis, par CASC, exercice terminé le 31 mars 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Financement des soins à domicile (en millions de dollars)	Nombre de clients servis	Financement des soins à domicile par client servi (en dollars)
Simcoe-Nord Muskoka	100	24 932	4 027
Champlain	231	58 305	3 957
Nord-Est	136	35 652	3 802
Sud-Est	122	32 349	3 769
Hamilton Niagara Haldimand Brant	311	82 686	3 756
Érié St-Clair	142	38 790	3 668
Nord-Ouest	53	14 783	3 564
Sud-Ouest	210	59 346	3 547
Centre	285	82 587	3 457
Waterloo Wellington	133	38 986	3 403
Centre-Est	276	82 611	3 346
Centre-Toronto	250	74 822	3 338
Mississauga Halton	160	49 004	3 271
Centre-Ouest	111	38 640	2 879
Total provincial	**2 520**	**713 493**	**3 532**

de 73 %, passant de 1,4 à 2,5 milliards de dollars, mais est resté relativement constant, à 4 % ou 5 % des dépenses provinciales globales en soins de santé. Au cours des dernières années, le Ministère a augmenté le financement octroyé aux CASC dans plusieurs secteurs. Par exemple, dans le budget provincial de 2015, le gouvernement a annoncé qu'il augmenterait le financement du secteur des soins à domicile et en milieu communautaire de 5 % par an sur les trois exercices de 2015-2016 à 2017-2018, pour un total de 750 millions de dollars. Le gouvernement n'a pas précisé comment ces augmentations seraient réparties entre les 14 CASC et les quelque 800 organismes de soutien du secteur. De plus, pour aider les CASC à atteindre l'objectif du gouvernement de ramener à cinq jours le temps d'attente des clients ayant des besoins complexes pour les services de soins infirmiers et de soutien à la personne, le Ministère a alloué 75 millions de dollars aux CASC par l'entremise des RLISS en 2013-2014 et en 2014-2015, soit 15 millions de dollars pour les services de soins infirmiers et 60 millions de dollars pour les services de soutien à la personne. Ces augmentations du financement montrent que le Ministère continue de travailler à l'élargissement des services de soins à domicile et en milieu communautaire pour que les clients puissent recevoir des soins aussi près que possible de leur lieu de résidence, ce qui est une des priorités établies dans la lettre de mandat que la première ministre a adressée au ministre de la Santé et des Soins de longue durée en septembre 2014.

Les CASC ne doivent pas dépenser plus qu'ils ne reçoivent chaque année conformément à leurs ententes respectives avec les RLISS qui les financent.

Priorité gouvernementale : En avril 2014, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée s'est engagé à réaliser une vision des soins à domicile et en milieu communautaire qui est fiable, robuste et accessible; qui est axée sur les clients et étroitement intégrée avec les autres services de santé et de soutien communautaire; qui est

responsable et transparente; et qui optimise les ressources pour les clients et les contribuables.

En septembre 2014, un Groupe d'experts pour l'examen des soins à domicile et en milieu communautaire (le Groupe d'experts) a été formé pour formuler des recommandations précises et pratiques qui permettront au Ministère de réaliser sa vision. En mars 2015, le Groupe d'experts a publié un rapport, intitulé *Amener les soins au domicile*. Le rapport contenait 16 recommandations visant à créer un secteur des soins à domicile et en milieu communautaire davantage axé sur les clients et les familles, comme le montre l'**annexe 1**.

La lettre de mandat que la première ministre a adressée au ministre de la Santé et des Soins de longue durée en septembre 2014 faisait de l'élargissement des soins à domicile et en milieu communautaire une priorité du gouvernement.

En mai 2015, le Ministère a publié le rapport *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire*, qui était éclairé par le travail du Groupe d'experts. Ce rapport énonce les 10 initiatives devant être réalisées entre 2015 et 2017 pour transformer le secteur des soins à domicile et en milieu communautaire. Ces 10 initiatives sont décrites à l'**annexe 2**.

Rôle des coordonnateurs de soins : Les coordonnateurs de soins des CASC sont des professionnels de la santé réglementés — surtout des infirmières et infirmiers, des travailleurs sociaux et des ergothérapeutes — qui sont chargés d'évaluer les clients et de gérer leurs soins à domicile. Ils travaillent directement avec les clients et leurs familles, aux CASC ou dans des hôpitaux. Les coordonnateurs de soins créent des plans de soins individuels qui indiquent le type et le niveau de service à fournir, en collaboration avec les fournisseurs des soins primaires des clients (comme le personnel infirmier praticien) et d'autres partenaires tels que les médecins de famille et d'autres organismes communautaires. Les coordonnateurs de soins aident également les clients qui passent d'un milieu de soins à un autre (par exemple, d'un foyer de soins de longue durée à un logement avec services de soutien) ou d'une région géographique à une autre.

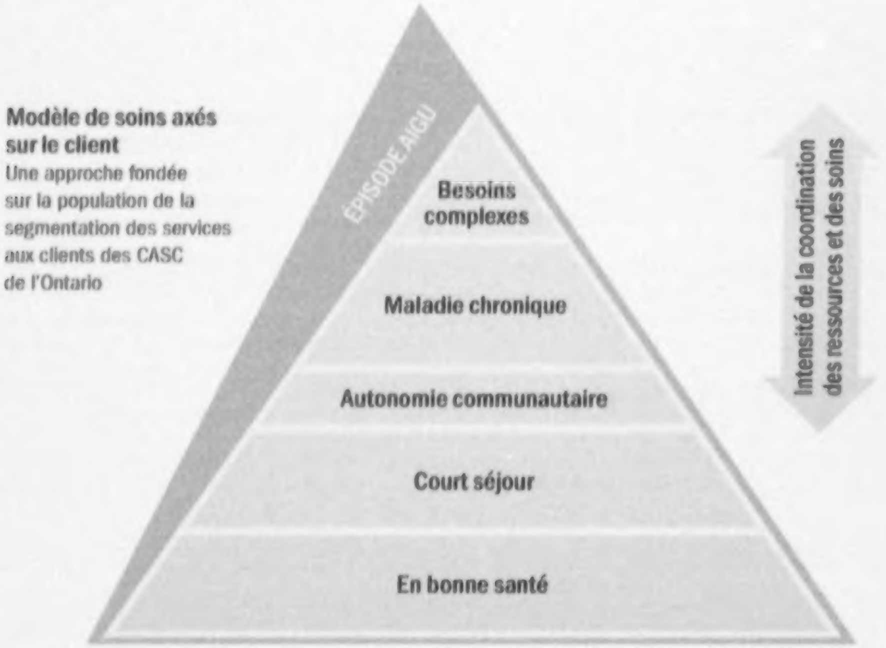
Pour permettre aux coordonnateurs de soins de passer plus de temps avec les clients, les CASC emploient des adjoints d'équipe qui assurent des services de soutien administratif, par exemple en mettant à jour les dossiers des clients, en prenant des rendez-vous pour eux et en les mettant en congé sous la direction des coordonnateurs de soins. Contrairement aux coordonnateurs de soins, les adjoints d'équipe ne sont pas des professionnels de la santé réglementés.

Au 31 mars 2015, 5 100 ou les trois quarts des 6 775 employés des CASC travaillaient comme coordonnateurs de soins ou comme adjoints d'équipe qui gèrent les cas des clients recevant des soins à domicile. Le coût de leurs salaires représente environ 20 % du financement total des CASC (la plus grande partie du financement restant sert à payer les services des fournisseurs contractuels).

Modèle de soins axés sur le client : Les 14 CASC utilisent un modèle de soins (voir la **figure 2**) afin d'offrir des niveaux de service plus uniformes qui répondent aux différents besoins des clients.

Conformément au modèle, les coordonnateurs de soins des CASC évaluent les clients en fonction de divers facteurs incluant l'état de santé, le degré d'indépendance, le risque d'épisode aigu (un épisode aigu est le stade le plus grave d'une blessure) et les facteurs socioéconomiques (comme la scolarité et le revenu). Les coordonnateurs de soins des CASC classent ensuite les clients évalués en cinq groupes de population : les clients en bonne santé, ceux qui doivent passer un court séjour en établissement, ceux qui vivent en autonomie dans la collectivité, ceux qui ont une maladie chronique et ceux qui ont des besoins complexes. Les membres du personnel des CASC doivent posséder les connaissances spécialisées et les compétences en gestion de cas nécessaires pour coordonner les soins aux clients particuliers et déterminer le niveau d'intensité requis pour répondre à leurs besoins. L'**annexe 3** comprend un tableau des groupes et sous-groupes

Figure 2 : Modèle de soins axés sur le client
Source des données : centres d'accès aux soins communautaires



Notes explicatives :

a. La population est plus nombreuse à la base (« En bonne santé ») et plus faible au sommet (« Besoins complexes »).
b. Les clients peuvent se déplacer à l'intérieur du triangle et passer d'une catégorie à une autre lorsque leurs besoins changent.
c. Un épisode aigu peut survenir n'importe quand pour n'importe quelle catégorie de clients, mais le potentiel augmente pour les clients qui ont de plus grands besoins.

de population qui indique l'intensité de gestion de cas recommandée pour chacun.

Outils d'évaluation des soins à domicile : Après confirmation par un CASC de l'admissibilité d'un client selon les critères établis par le règlement, un coordonnateur de soins du CASC évalue le client à l'aide d'outils d'évaluation normalisés, les Resident Assessment Instruments (RAI). Ces outils sont mis au point par un réseau de chercheurs répartis dans plus de 30 pays qui appartiennent à une organisation appelée interRAI. Différents outils RAI sont utilisés dans les services de soins de santé à domicile et en milieu communautaire, comme les foyers de soins de longue durée et les organismes de soutien. Par exemple, les organismes de soutien utilisent l'outil RAI-CHA (RAI-Community Health Assessment) pour évaluer la capacité des clients à vivre en autonomie dans la collectivité, tandis que les CASC et les hôpitaux utilisent l'outil RAI-PC (RAI-Palliative Care) pour évaluer les besoins en soins palliatifs. Aux fins des soins à domicile, le personnel des CASC utilise l'outil RAI-CA (RAI-Contact Assessment) pour l'évaluation à l'accueil et l'outil RAI-HC (RAI-Home Care) pour l'évaluation initiale des résidents.

Pour déterminer les besoins en services d'un client, les coordonnateurs de soins posent habituellement les questions du RAI-CA par téléphone à partir du bureau du CASC dans les 72 heures suivant l'aiguillage. Cet instrument permet aux coordonnateurs de déterminer si les clients doivent faire l'objet d'une évaluation formelle immédiate ou s'ils ont besoin de soins urgents à domicile ou de services de réadaptation spécialisés. Comme les clients doivent généralement attendre avant

d'être évalués au moyen du RAI-HC, chaque CASC a conçu sa propre méthode de notation à utiliser avec le RAI-CA afin de pouvoir faire une détermination préliminaire des niveaux de service requis et les fournir sans délai. S'il est déterminé que les clients ne sont pas admissibles à des services de soins à domicile, les coordonnateurs de soins des CASC peuvent les aiguiller vers d'autres services communautaires de soutien, comme les services de livraison de repas à domicile, d'aide familiale et de transport.

Certains CASC ont également préparé un questionnaire de présélection plus court afin d'aider leur personnel à déterminer rapidement si une personne devrait faire l'objet d'une évaluation à l'aide du RAI-CA. Les clients présélectionnés et jugés « en bonne santé » selon le modèle de soins axés sur le client ne sont pas soumis à une évaluation RAI-CA.

S'il est déterminé lors de l'évaluation à l'accueil que le client vit en autonomie dans la collectivité ou qu'il a une maladie chronique ou des besoins complexes, le coordonnateur de soins doit poser les questions du RAI-HC en personne au domicile du client dans les 7 à 14 jours suivant l'évaluation à l'accueil du CASC. Le coordonnateur de soins élabore le plan de soins à l'aide des résultats de l'évaluation faite avec le RAI-HC, d'autres renseignements et de son jugement clinique. Le plan de soins décrit en détail le type et le niveau de services de soins à domicile qui répondraient aux besoins du client. Les CASC ont élaboré une méthode de mesure (non approuvée par l'interRAI) qui est utilisée de concert avec l'outil RAI-HC. Cette méthode de mesure produit des scores allant de 0 à 28, 0 étant le plus faible niveau de besoin en services de soutien à la personne et 28, le plus haut niveau. Les coordonnateurs de soins utilisent également cet instrument pour réévaluer les clients de long séjour qui ont des besoins complexes ou une maladie chronique ou qui vivent en autonomie dans la collectivité afin de déterminer si les besoins sont encore requis ou d'ajuster les niveaux de service au besoin. L'Association a entrepris de mettre en oeuvre l'instrument interRAI-HC afin de remplacer le RAI-HC d'ici avril 2017 (les instruments interRAI-HC et RAI-HC ont été mis au point par la même équipe de recherche). Selon l'Association, l'instrument interRAI-HC permettra de mieux évaluer les besoins des clients.

La **figure 3** montre à quelle étape du parcours de soins à domicile chacun de ces outils d'évaluation est utilisé.

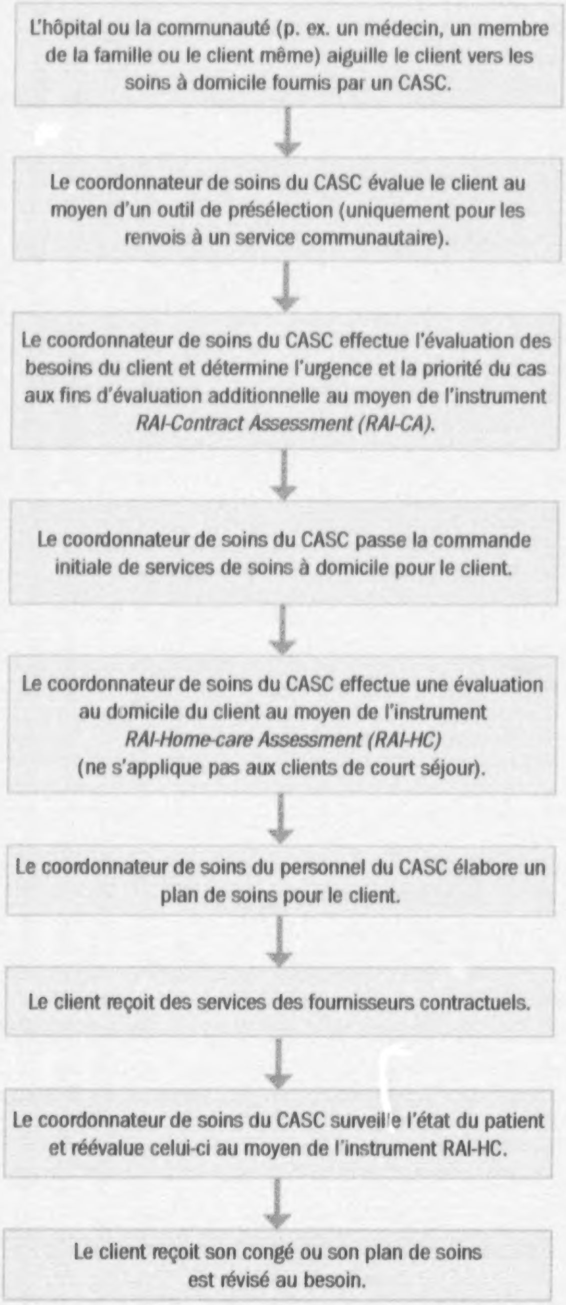
Les clients des CASC peuvent aussi recevoir des services de soins infirmiers ou de thérapie dans le cadre des soins à domicile. Les coordonnateurs de soins des CASC n'ont pas à vérifier si les clients ont besoin de ces services, car le personnel professionnel (comme les infirmières et infirmiers autorisés) détermine les niveaux de service et le nombre de visites d'après leur jugement clinique professionnel et les lignes directrices appelées « cheminements cliniques », qui définissent l'objectif, le processus, la durée et le plan de soins en fonction de la maladie.

Services de soutien à la personne : La plupart des services de soins à domicile sont fournis par des préposés aux services de soutien à la personne (PSSP) qui sont employés par des fournisseurs de services à but lucratif du secteur privé ainsi que des organismes sans but lucratif. En 2014-2015, environ les trois quarts des heures de travail contractuelles ont été consacrés à la prestation de services de soutien à la personne au domicile des clients (les heures restantes ont été fournies par des infirmières et infirmiers et des thérapeutes). Selon la *Loi de 1994 sur les services de soins à domicile et les services communautaires* (la Loi), les services de soutien à la personne comprennent principalement les activités relatives à l'hygiène personnelle, les activités personnelles régulières de la vie courante et la fourniture de matériel et de fournitures.

Un règlement pris en application de la Loi spécifie le nombre maximum d'heures de service de soutien à la personne qui peuvent être fournies à un client. Une modification apportée au règlement en juin 2008 a fait passer ce maximum de 80 à 120 heures au cours des 30 premiers jours de service et de 60 à 90 au cours de toute période

Figure 3 : Parcours du client à travers le système de soins à domicile* depuis l'aiguillage jusqu'à la mise en congé

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* La figure illustre le processus de prestation des services de soutien à la personne.

subséquente de 30 jours. Ces limites peuvent être dépassées indéfiniment pour les clients des soins palliatifs et ceux qui attendent un placement en foyer de soins de longue durée dans des « circonstances exceptionnelles », ou pendant une période pouvant aller jusqu'à 90 jours pendant toute période de 12 mois pour les autres clients.

Soutien aux soignants : La *Loi de 2001 sur les sociétés d'accès aux soins communautaires* énonce six objectifs d'un CASC, dont l'un est de fournir, directement ou indirectement, des biens et des services pour aider des parents, amis et autres particuliers à prodiguer des soins à domicile. Il est bien connu dans le secteur et chez les chercheurs que les soignants tels que les membres de la famille et les voisins jouent un rôle important en s'assurant que les clients reçoivent des soins appropriés qui leur permettent de rester chez eux le plus longtemps possible. Le rapport du Groupe d'experts soulignait d'ailleurs le besoin urgent d'aider les soignants à continuer de prendre soin des clients et recommandait de fournir davantage de ressources pour accroître la capacité des services de relève et d'urgence à domicile et hors domicile.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit avait pour objectif de déterminer si les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), en partenariat avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), ont des processus en place pour coordonner la prestation des soins à domicile de manière intégrée et équitable, pour surveiller les fournisseurs de services conformément aux exigences contractuelles et autres, et pour évaluer la qualité et l'efficacité des services fournis et en rendre compte. Notre dernier audit des soins à domicile remonte à 2010. Étant donné l'importance de ce programme, nous avons

déterminé que le moment était venu de procéder à un autre examen. La haute direction du Ministère a accepté l'objectif de notre audit et les critères connexes.

Nous avons effectué nos travaux sur le terrain entre mars et juin 2015 et visité trois CASC : le CASC du Centre (administration centrale dans le Nord de Toronto), le CASC du Nord-Est (administration centrale à Sudbury) et le CASC de Champlain (administration centrale à Ottawa). Nous avons sélectionné ces 3 CASC pour représenter les 14 CASC en tenant compte de la région géographique, de la taille de la population et de la combinaison et du volume de services professionnels fournis. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, le Ministère a versé à ces trois CASC 644 millions de dollars, ce qui correspond à 26 % du total des dépenses des 14 CASC et à environ 25 % du nombre total de clients servis en Ontario. Nous nous intéressions surtout aux aînés (âgés de 65 ans et plus) et aux autres adultes (âgés de 18 à 64 ans) plutôt qu'aux enfants, qui peuvent aussi recevoir des services de soins à domicile et en milieu communautaire. Nous avons examiné les dossiers des clients et les documents internes sur les programmes, analysé les données sur les programmes et interviewé le personnel compétent. Nous avons également interviewé le personnel des réseaux locaux d'intégration des services de santé concernés, du Ministère et de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, qui représente les 14 CASC.

Nous avons rencontré la présidente du Groupe d'experts pour l'examen des soins à domicile et en milieu communautaire et tenu compte du travail du Groupe d'experts dans cet audit. Nous avons obtenu des données du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario sur les plaintes reçues au sujet des CASC. Nous avons rencontré des représentants de l'Institut canadien d'information sur la santé afin de déterminer le type de données recueillies par l'Ontario au moyen des outils d'évaluation par comparaison avec les autres administrations canadiennes. Nous avons également rencontré des représentants de Qualité des services de santé Ontario afin de déterminer le rôle joué par cet organisme dans l'évaluation du rendement des CASC. Nous avons recueilli des points de vue externes sur les soins à domicile auprès des organismes suivants : l'Association ontarienne de soutien communautaire, Home Care Ontario, l'Association canadienne de soins et services à domicile, la Coalition canadienne des proches aidants, l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et l'Ontario Health Coalition.

Nous avons rencontré deux experts en conception et application des outils d'évaluation des soins à domicile et interviewé des représentants de neuf fournisseurs de services choisis sur leur expérience de la mise en oeuvre du programme de subventions salariales pour les préposés aux services de soutien à la personne. Nous avons également mené des recherches sur les pratiques de soutien aux soignants en vigueur dans d'autres provinces canadiennes, au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis.

Cet audit sur les services de soins à domicile s'ajoute au rapport spécial de septembre 2015 sur les CASC que nous avons présenté en réponse à une motion adoptée par le Comité permanent des comptes publics, un comité tripartite de l'Assemblée législative de l'Ontario. Ce rapport couvrait notamment les dépenses des CASC, la rémunération des cadres supérieurs, les services de soins infirmiers fournis par les CASC et les fournisseurs de services, ainsi que l'acquisition des services de fournisseurs du secteur privé.

3.0 Résumé

Les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) jouent un rôle essentiel en veillant à ce que les clients reçoivent des soins là où ils sont le plus à l'aise : dans leur propre domicile. Entre 2008-2009 et 2014-2015, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a augmenté de 42 % les dépenses en services de soins

à domicile. Le Ministère a reconnu la valeur des soins à domicile et en milieu communautaire et a diffusé un certain nombre de rapports, mentionnés dans la **section 1.0**, qui soulignent l'importance de renforcer ce secteur.

Malgré ces efforts positifs, certains problèmes soulevés dans notre audit de 2010 du programme de soins à domicile n'ont pas encore été résolus. Par exemple, les clients font encore face à de longues périodes d'attente avant de pouvoir obtenir des services de soutien à la personne, et les niveaux de service offerts aux clients ayant les mêmes besoins dépendent encore de la région de l'Ontario où ils vivent. Ces problèmes de longue date subsistent principalement parce que les fonds octroyés à chaque CASC pour les soins à domicile se fondent en grande partie sur le financement des années précédentes plutôt que sur les besoins réels des clients et les priorités. En conséquence, pour respecter son budget, chaque CASC détermine lui-même les types et niveaux de service à fournir, contribuant ainsi aux différences notables entre les CASC sur le plan de l'admissibilité et des services. Par exemple, étant donné l'absence de normes provinciales dans de nombreux secteurs critiques, comme les niveaux de services de soutien à la personne à offrir aux clients ayant différents niveaux de besoins, certains clients peuvent recevoir plus de services que d'autres, simplement parce qu'ils habitent une région donnée.

Tant que ces problèmes généraux n'auront pas été réglés, la prestation des services de soins à domicile en Ontario restera inéquitable. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **L'admissibilité aux services de soutien à la personne et le niveau de service fourni, le cas échéant, dépendent du lieu de résidence** — Chaque CASC peut établir ses propres critères d'admissibilité aux soins à domicile. Une personne évaluée pourrait recevoir des services d'un CASC, mais pas d'un autre CASC. Par exemple, dans un des trois CASC visités, un client recevant une note de sept à l'évaluation liée aux soins à domicile n'aurait pas droit à des services de soutien à la personne, parce que ce CASC ne fournit des services qu'aux clients ayant obtenu au moins huit points. Ce même client recevrait toutefois des services dans les deux autres CASC visités. De plus, pour les clients jugés admissibles aux soins à domicile, le niveau de soins reçu peut différer entre les CASC, même pour les clients ayant obtenu une note d'évaluation identique. Par exemple, le nombre maximum d'heures de service de soutien à la personne qu'un client ayant obtenu une note de 15 pourrait recevoir chaque semaine serait de 5 dans un des CASC visités, de 8 dans le deuxième et de 10 dans le troisième. De plus, comme les CASC ne peuvent pas accuser de déficit, la période de l'année où le client est aiguillé vers un CASC et son niveau de besoins peuvent déterminer s'il recevra des services ou non. Par exemple, dans un des CASC visités, il y avait neuf fois plus de clients inscrits sur la liste d'attente à la fin qu'au début de l'exercice 2014-2015. Cette augmentation du nombre d'inscriptions s'appliquait surtout aux clients ayant des besoins élevés ou très élevés, auxquels il faut généralement consacrer plus d'heures de service. Cette disparité des niveaux de service entre les CASC est largement attribuable aux grands écarts de financement des soins à domicile. Malgré les modifications apportées à la formule de financement depuis avril 2012, la province fournit encore différents montants par client à différents CASC. En outre, la disponibilité des services communautaires de soutien n'est pas uniforme à travers la province; certains CASC sont donc tenus de fournir plus de services à leurs clients lorsqu'il n'y a pas d'autres organismes aptes à fournir les services de soutien nécessaires.
- **La charge de travail des coordonnateurs de soins varie grandement et dépasse parfois la fourchette suggérée dans les lignes directrices normalisées. Il est donc difficile de s'assurer que les services de coordination de soins sont**

systématiquement offerts à tous les clients — Dans deux des CASC que nous avons visités, l'ampleur des charges de travail n'est pas conforme aux recommandations des lignes directrices sur la charge de travail élaborée par l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario. Par exemple, dans un CASC, le nombre de clients ayant une maladie chronique dont les coordonnateurs de soins étaient responsables dépassait la charge de travail recommandée de 30 % en moyenne. En outre, les charges de travail variaient à l'intérieur de chaque CASC, la charge de travail d'un coordonnateur de soins pouvant être jusqu'à deux fois plus élevée que celle d'un autre coordonnateur de soins du même CASC. Ces variations pourraient faire en sorte que certains clients bénéficient d'une meilleure qualité de coordination des soins que d'autres. Le troisième CASC a choisi d'établir ses propres normes au lieu de suivre celles de la province après avoir évalué son expérience de l'application des lignes directrices concernant la charge de travail standard. Le personnel des CASC a indiqué que les charges de travail prescrites dans les lignes directrices provinciales doivent être révisées afin de refléter des objectifs plus réalistes étant donné les contraintes budgétaires.

- **Les CASC ne peuvent pas fournir les services de soutien à la personne aux niveaux maximaux autorisés par la loi** — Les coordonnateurs de soins des CASC doivent suivre les lignes directrices locales sur l'allocation de services et utiliser leur jugement clinique pour établir les niveaux de service aux clients. Au moment de notre audit, les coordonnateurs de soins des CASC limitaient encore le niveau de services de soutien à la personne à 60 heures par mois (les heures supplémentaires doivent être approuvées par la direction du CASC concerné), bien que les modifications réglementaires entrées en vigueur en juin 2008 aient porté le niveau de service maximum à 90 heures par mois après le premier mois de service (les clients ont droit à un maximum de 120 heures lors du premier mois de service). Un des CASC visités surveille le nombre de patients qui reçoivent plus de 60 heures de service par mois, afin de respecter son budget de fonctionnement annuel. Nous avons constaté que, dans ce CASC, les clients ayant besoin du plus grand nombre d'heures de service par mois attendaient plus longtemps que ceux dont les besoins étaient moins élevés. La réglementation ontarienne ne précise pas non plus le niveau minimum de services à fournir. Les CASC ne sont donc pas tenus d'offrir un niveau minimum de services de soutien à la personne à leurs clients, par exemple un nombre minimum spécifié de bains par semaine.
- **Les clients pourraient ne pas recevoir des niveaux de service appropriés, car les coordonnateurs de soins des CASC n'évaluaient ou ne réévaluaient pas les clients en temps opportun** — Dans les trois CASC visités, 65 % des évaluations initiales des besoins en soins à domicile et 32 % des réévaluations pour les clients ayant une maladie chronique ou des besoins complexes n'ont pas été effectuées dans les délais fixés au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015. Certains clients n'ont pas été évalués ni réévalués depuis près d'un an et d'autres depuis plus d'un an. En raison de ces retards, les clients pourraient ne pas recevoir le type et le niveau de soins appropriés aussi rapidement que possible, de sorte qu'ils pourraient recevoir des soins à domicile pour une période plus longue que nécessaire — ou même recevoir des services hospitaliers d'urgence ou être hospitalisés inutilement.
- **Les coordonnateurs de soins ne maintenaient pas tous leur capacité d'utiliser les outils d'évaluation, et certains d'entre eux n'étaient pas soumis à des tests réguliers**

mesurant leur compétence à cet égard — Dans les trois CASC visités, 33 % des coordonnateurs de soins n'ont pas maintenu la compétence requise en effectuant le nombre minimum d'évaluations par mois prescrit par les normes du Ministère. En outre, les coordonnateurs de soins ne subissaient pas tous des tests formels sur l'utilisation des outils d'évaluation à la fréquence requise. Il est donc difficile de s'assurer que tous les coordonnateurs de soins possèdent les compétences requises pour évaluer les clients à l'aide des outils d'évaluation et qu'ils utilisent ceux-ci correctement.

- **Les soutiens aux soignants tels que les membres de la famille des clients des soins à domicile sont limités et ne sont pas disponibles de façon uniforme en Ontario** — Le niveau de soutien, comme les soins de relève, qu'un soignant reçoit dépend de la région où il vit, car ces services ne sont pas toujours disponibles ni facilement accessibles dans toutes les régions de l'Ontario. Même lorsque les CASC peuvent fournir des services de soutien à la personne afin d'alléger le fardeau des soignants, ces services sont fournis uniquement durant les heures de service allouées au client. Ce soutien pourrait ne pas être suffisant pour prévenir l'épuisement professionnel des soignants. Nous avons remarqué que, dans son plan d'action en 10 points de mai 2015 pour les soins à domicile et en milieu communautaire, le Ministère proposait d'investir dans d'autres programmes de formation et d'éducation à l'intention des soignants.
- **Il pourrait être difficile pour les coordonnateurs de soins des CASC d'assurer un aiguillage efficace des clients vers les services communautaires de soutien, car les données d'évaluation et les listes d'attente ne sont pas centralisées** — Les CASC ne peuvent pas accéder aux données d'évaluation de certains organismes de services communautaires de soutien, car beaucoup de ces organismes ont choisi de ne pas utiliser le système partagé d'information établi à cette fin. Par ailleurs, les CASC doivent communiquer avec plusieurs organismes de soutien afin de recenser les services disponibles de livraison de repas à domicile, de soins de relève, d'aide familiale et de transport, car il n'y a pas de listes d'attente centralisées pour ces services.
- **Les CASC doivent améliorer leur surveillance des fournisseurs de services contractuels** — Les CASC ne font pas des visites sur place régulières pour s'assurer que les fournisseurs de services respectent les exigences de leurs contrats. Nous avons constaté qu'aucun des CASC visités n'avait vérifié si les fournisseurs de services avaient signalé les visites manquées de façon exacte et complète. Il n'est pas non plus facile pour les CASC de repérer les cas où les fournisseurs de services n'ont pas fourni les services au moment où les clients en avaient besoin, parce que le terme « visites manquées » avait récemment été remplacé par « soins manqués ». Les CASC réalisent des sondages auprès de leurs clients afin de déterminer s'ils sont satisfaits du rendement de leurs fournisseurs de services, mais les résultats ne sont pas fiables en raison des fortes marges d'erreur pour certaines réponses des clients.
- **Le rendement de chaque CASC est mesuré par rapport à différents objectifs de prestation des services à la clientèle** — Seulement certaines données sur le rendement communiquées par les CASC sont mesurées par rapport à des objectifs. Dans les secteurs de rendement qui ont des objectifs, les CASC sont évalués en fonction de différentes normes, car les objectifs sont établis individuellement avec leurs RLISS respectifs. Par exemple, dans le cas de l'indicateur de rendement mesurant le pourcentage de clients des soins à domicile qui ont fait une visite imprévue au service des urgences dans les 30 jours suivant leur sortie de l'hôpital, les

objectifs des trois CASC visités variaient entre environ 4 % et 12 % en 2014-2015.

Le présent rapport contient 14 recommandations consistant en 31 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) apprécie l'audit détaillé sur la prestation des services de soins à domicile assurée par les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) qu'a mené le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario. Nous nous engageons à mettre en œuvre toutes les recommandations adressées au Ministère et à travailler avec nos partenaires du secteur des soins à domicile et en milieu communautaire afin de répondre de façon appropriée à toutes les recommandations de la vérificatrice générale.

Comme l'a souligné le Ministère dans sa réponse au rapport spécial de la vérificatrice générale publié en septembre 2015 intitulé *Centres d'accès aux soins communautaires — Opérations financières et prestation des services*, l'amélioration des soins à domicile et en milieu communautaire est une des grandes priorités du gouvernement. En mai 2015, le Ministère a publié *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire* (Feuille de route), un nouveau plan visant à transformer la prestation de services à la maison et dans la communauté, par le biais de 10 grandes initiatives. Comme dans le cas du rapport de septembre 2015 de la vérificatrice générale, les observations et recommandations formulées dans le présent audit seront examinées et mises en oeuvre par le Ministère dans le cadre des efforts déployés pour atteindre son objectif : offrir des services de soins à domicile et dans la communauté de plus grande qualité de façon plus uniforme et mieux intégrée.

Les recommandations de la vérificatrice générale visent de nombreux aspects des initiatives de la Feuille de route. La création d'un cadre des niveaux de soins favorisera l'uniformisation des services offerts, des niveaux de service et des évaluations des clients à l'échelle provinciale. Le cadre permettra d'améliorer l'ensemble du système et de combler les lacunes actuelles en matière de services et d'information liés aux soins à domicile et dans la communauté. La Feuille de route définit en outre comme priorité l'accroissement des mesures de soutien à l'intention des fournisseurs de soins. Le Ministère s'est engagé à satisfaire aux besoins des clients et des fournisseurs de soins à domicile et dans la communauté.

RÉPONSE GLOBALE DES CASC ET DE L'ASSOCIATION

Les CASC se sont engagés à mettre en oeuvre des pratiques exemplaires et des approches fondées sur des données probantes afin d'améliorer les soins aux patients, et ils donneront suite à la rétroaction donnée dans le présent rapport de la vérificatrice générale, comme ils l'ont fait auparavant. Nous sommes en faveur de l'adoption d'approches normalisées qui permettent une évaluation uniforme des patients, la collecte de données et l'analyse comparative à l'échelle locale, provinciale, nationale et internationale. C'est pour cette raison que les CASC ont oeuvré sans relâche ces dernières années pour favoriser le recours à des modèles de prestation de service fondés sur les données probantes, et qu'ils évaluent et mesurent régulièrement leur rendement et produisent des rapports à ce sujet.

Le présent rapport souligne le rôle majeur que jouent les coordonnateurs de soins. Selon les CASC, on ne saurait trop insister sur l'importance de ces personnes, qui constituent le coeur d'un système efficace de soins à domicile. Les coordonnateurs de soins représentent l'unique point de contact pour les patients et leurs soignants. Les coordonnateurs aident ces personnes en élaborant des plans de soins adaptés

aux besoins en évolution des patients, veillent à ce que les soins soient fournis comme prévu et se font souvent à la fois le défenseur des intérêts des patients et l'allié des soignants pour aider les patients dans leur cheminement de soins. Étant donné que les coordonnateurs de soins évaluent les besoins des patients et s'assurent qu'ils bénéficient des meilleurs soins disponibles au moment et à l'endroit appropriés, les médecins et autres fournisseurs de soins font appel à eux à titre d'agents de communication avec les patients, en particulier lorsque l'état de santé de ceux-ci évolue.

La complexité des soins à domicile pour les patients s'est considérablement accrue depuis 10 ans. Cette situation crée de nouveaux défis pour les partenaires du système de santé en matière de prestation d'aide à domicile pour des patients ayant des besoins de plus en plus complexes. En 2014-2015, environ 70 % des patients de long séjour hospitalier des CASC sont considérés comme ayant des besoins complexes, alors que ce chiffre était de 40 % il y a cinq ans. Le nombre total de patients des CASC a plus que doublé en 10 ans pour s'établir à plus de 700 000 en 2014-2015.

Toute proposition de modernisation des soins à domicile et en milieu communautaire doit tenir compte de l'évolution du nombre de patients et de leurs besoins, de même que de la demande croissante de soins à domicile. Le cadre législatif qui régit notre secteur et les approches de financement à l'appui des CASC sont désuets et n'ont pas suivi la cadence des besoins actuels et futurs en matière de soins à domicile et en milieu communautaire.

Les CASC maintiennent leur volonté d'améliorer en permanence les soins et les services aux patients et ils appuient les efforts menés par la province pour transformer les soins à domicile et en milieu communautaire. S'appuyant sur leurs antécédents en gestion du changement, les CASC poursuivront leur collaboration avec les patients et soignants, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, les médecins, les hôpitaux, les organismes communautaires et les organisations de prestation de service ainsi que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour assurer la prestation de soins à domicile et en milieu communautaire de qualité.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 L'évaluation des besoins des clients et des familles doit être améliorée

Les coordonnateurs de soins des CASC sont l'unique point de contact pour les clients et coordonnent les mécanismes d'aide à leur intention en fonction de leurs besoins en soins, qui peuvent évoluer au fil du temps. Il incombe aux coordonnateurs de s'assurer que les services sont fournis conformément aux plans de soins établis pour chaque client. En outre, les coordonnateurs collaborent avec les médecins et les autres fournisseurs de soins de santé pour s'assurer que les services fournis répondent aux besoins du client. Aux fins de l'évaluation des besoins de soins de clients, les coordonnateurs utilisent de façon continue des outils d'évaluation normalisés et fondés sur des données probantes ainsi que leur jugement clinique.

L'évaluation et la réévaluation des clients en temps opportun constituent un aspect important de la gestion des services de soins à domicile, pour que les clients reçoivent les bons niveaux de service au bon moment. Concernant les évaluations des clients dans les trois CASC visités, nous avions les préoccupations suivantes : elles n'étaient pas faites en temps opportun; les coordonnateurs de soins n'étaient pas assujettis à des tests réguliers permettant de déterminer leur compétence en évaluation des clients; et les soutiens aux aidants membres de la famille étaient limités et leur disponibilité n'était

pas uniforme, même lorsqu'il y avait un besoin évalué de tels services.

4.1.1 Les clients n'étaient pas évalués ou réévalués de façon uniforme et en temps opportun

Pour être admissible aux services de soins à domicile, une personne doit être assurée par le régime d'assurance-santé de l'Ontario. Les CASC servent les clients aiguillés vers les services de soins à domicile par un hôpital ou un organisme communautaire. Entre 2012-2013 et 2014-2015, le nombre de clients aiguillés vers les trois CASC visités par des hôpitaux ou des organismes communautaires est resté constant : en moyenne, 52 % des clients étaient aiguillés par des hôpitaux et 48 %, par des organismes communautaires. Les coordonnateurs de soins des CASC sont censés effectuer une évaluation à l'accueil à l'aide de l'instrument RAI CA pour les clients aiguillés par des organismes communautaires (les clients qui reçoivent leur congé de l'hôpital peuvent être évalués à l'hôpital même), puis à l'aide de l'instrument RAI HC pour tous les clients.

Nous avons constaté que, dans les trois CASC visités, les coordonnateurs de soins des CASC n'effectuaient pas les évaluations initiales (RAI CA ou RAI HC) en temps opportun. La figure 6 montre dans quelle mesure les évaluations et réévaluations initiales ont été effectuées dans les délais prescrits. Nous faisions la même observation dans notre audit de 2010 des services de soins à domicile. Notre constatation d'audit à cet égard est conforme à celle de l'Association qui, dans son examen provisoire du modèle de soins axés sur le client de janvier 2015, concluait que de nombreux CASC n'arrivaient pas à évaluer les clients dans les délais prescrits par les normes de service. Dans les trois CASC visités, pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, 40 % des évaluations RAI CA effectuées par les coordonnateurs de soins des CASC n'étaient pas effectuées dans le délai de 72 heures, tandis que 65 % des évaluations RAI HC plus complètes n'étaient pas faites dans le délai de 7 à 14 jours pour les différentes catégories de clients. En moyenne, le temps réel écoulé entre l'aiguillage et l'évaluation RAI CA était de six à huit jours au lieu des trois jours prescrits. Les évaluations RAI HC, quant à elles, étaient réalisées entre 25 et 28 jours après l'évaluation RAI CA, plutôt que dans le délai fixé de 7 à 14 jours.

Des réévaluations régulières sont importantes pour que les clients qui reçoivent déjà des services de soins à domicile continuent de recevoir les services qui répondent le mieux à leurs besoins, ou pour que les coordonnateurs de soins des CASC sachent quand les clients n'ont plus besoin des services. Nous avons constaté que les clients qui reçoivent des soins à domicile ne sont pas réévalués dans les délais prescrits pour que les coordonnateurs puissent s'assurer que les soins reçus sont encore appropriés. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, les coordonnateurs de soins des trois CASC visités n'ont pas réévalué les clients ayant des besoins complexes ou une maladie chronique dans les délais dans 32 % des cas, mais ils ont réévalué tous les clients vivant en autonomie communautaire dans les 12 mois suivant leur évaluation à l'accueil, au besoin.

Des clients ne sont pas réévalués alors qu'ils auraient dû l'être. Par exemple, en juillet 2015, le pourcentage de tels clients se situait entre 34 % et 39 %, selon le CASC. Dans un centre, plus de la moitié des clients vivant en autonomie communautaire n'avaient pas été réévalués dans la période prescrite d'un an et attendaient encore en juillet 2015.

Les retards d'évaluation et de réévaluation — d'un an ou plus dans certains cas — mettent en évidence le problème d'absence d'évaluation systématique par les coordonnateurs de soins à l'aide des outils normalisés; des patients pourraient donc recevoir des services de niveau ne correspondant pas à leurs besoins. Compte tenu de cette préoccupation, les trois CASC ont mis en œuvre des processus pour aviser les coordonnateurs de soins des évaluations et réévaluations en retard, et l'un d'eux envoyait un autre rappel à ses coordonnateurs lorsque les évaluations et réévaluations étaient en

Figure 4 : Délais fixés et délais réels pour les évaluations et les réévaluations dans trois CASC choisis, 2014-2015

Source des données : Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, centres d'accès aux soins communautaires choisis

Catégorie de clients	Lignes directrices de l'Association	Délai réel				Nombre d'évaluations en retard	Nombre total d'évaluations terminées	Pourcentage d'évaluations en retard	Nombre d'évaluations en retard de plus de 100 jours
		Moyenne	Médiane	90e centile	Maximum				
Temps écoulé entre l'aiguillage et l'évaluation à l'accueil (RAI-CA)									
Besoins complexes	Dans les 3 jours	7 jours	3 jours	20 jours	242 jours	1 076	[illegible]	44	2
Maladie chronique	Dans les 3 jours	8 jours	2 jours	24 jours	281 jours	7 188	17 [illegible]	41	2
Autonomie communautaire	Dans les 3 jours	6 jours	2 jours	17 jours	182 jours	2 745	7 [illegible]	35	1
Total						[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Temps écoulé entre l'évaluation à l'accueil et l'évaluation initiale des résidents (RAI-HC)									
Besoins complexes	Dans les 7 jours	21 jours	10 jours	62 jours	540 jours	2 394	[illegible]	71	29
Maladie chronique	Dans les 10 jours	26 jours	16 jours	64 jours	452 jours	8 266	12 872	67	186
Autonomie communautaire	Dans les 14 jours	26 jours	16 jours	60 jours	452 jours	2 707	[illegible]	54	86
Total						[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Temps écoulé entre l'évaluation initiale des résidents (RAI-HC) et la réévaluation									
Besoins complexes	Tous les 3 à 6 mois	5,6 mois	5,1 mois	10 mois	11,8 mois	250	[illegible]	13	250
Maladie chronique	Tous les 6 mois	9,1 mois	6,8 mois	8,1 mois	12 mois	1 548	[illegible]	57	1 548
Sous-total						[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Autonomie communautaire	Chaque année	5,2 mois	5 mois	8,3 mois	12 mois	0	[illegible]	0	347

retard de 18 mois. Cependant, comme il y avait beaucoup d'évaluations et de réévaluations en retard dans les trois CASC visités au 31 mars 2015, nous nous demandons si leur personnel prenait des mesures pour remédier aux retards signalés.

Nous décrivons ci-après le cas d'une cliente aiguillée qui n'a pas été évaluée en temps opportun. Une cliente âgée de plus de 90 ans vit seule dans une maison de retraite. En septembre 2014, elle a été aiguillée vers un CASC parce qu'elle avait besoin de services de physiothérapie et de soutien à la personne en raison de sa mobilité réduite et de ses difficultés à accomplir certaines activités de la vie quotidienne. Quelques semaines plus tard, le CASC l'a appelée pour fixer la date de son évaluation à l'accueil le mois suivant, soit 52 jours après son aiguillage et bien après le délai de 3 jours prévu pour les évaluations à l'accueil. La cliente a obtenu une note RAI de 21, ce qui est « très élevé », et la coordonnatrice de soins a classé cette cliente comme ayant des besoins complexes. Le CASC a refusé de fournir des services de physiothérapie à cette cliente et a approuvé seulement 16 heures de service de soutien à la personne par mois, ce qui est bien inférieur aux 90 heures permises par la loi. En décembre 2014, la cliente est tombée et s'est fracturé le poignet. Sa famille a demandé des services supplémentaires de soutien à la personne, mais la coordonnatrice de soins a expliqué qu'il y avait une liste d'attente pour ces services et qu'ils n'étaient donc pas disponibles. La famille a choisi de payer des soins privés pour les heures supplémentaires requises. Le plâtre de la cliente a été enlevé en janvier 2015, et sa famille a alors demandé des services de physiothérapie. La coordonnatrice de soins a fait une visite à domicile en mars 2015, soit quatre mois et demi après l'évaluation à l'accueil et bien après les sept jours prévus pour une évaluation initiale des besoins en soins à domicile. En se fondant sur les résultats de cette évaluation, la coordonnatrice de soins a déterminé que la cliente avait besoin de services supplémentaires de soutien à la personne, mais la cliente n'a pas reçu les services requis parce qu'il y avait une longue liste d'attente pour ces services, et elle n'a pas été jugée admissible aux services de physiothérapie.

4.1.2 Les coordonnateurs de soins n'ont pas maintenu leur compétence en utilisation des outils d'évaluation

Les CASC dispensent différentes formations sur l'utilisation des outils d'évaluation à leurs nouveaux coordonnateurs de soins. Par exemple, un CASC offre à ses nouveaux coordonnateurs au moins deux visites à domicile avec un mentor, des séances de formation et des exercices d'évaluation. Un autre exige de ses nouveaux coordonnateurs qu'ils participent à un programme d'orientation complet de 7 à 10 jours sur l'utilisation des outils d'évaluation. Ce CASC offre également un apprentissage en ligne et un soutien par les pairs à ses nouveaux coordonnateurs.

Pour que les coordonnateurs de soins maintiennent leur compétence en utilisation des outils d'évaluation, la politique du Ministère exige que chacun d'eux fasse au moins de 8 à 10 évaluations par mois. Nous avons vérifié si cette politique avait été respectée dans les trois CASC visités, au cours des quatre mois échantillonnés en 2014-2015. Nous avons constaté que 33 % des coordonnateurs de soins n'avaient pas effectué le nombre minimum requis d'évaluations par mois. Les CASC ont expliqué que leurs coordonnateurs n'avaient pas effectué le nombre prévu d'évaluations parce qu'ils travaillaient de façon occasionnelle ou à temps partiel; que certains d'entre eux travaillaient dans des hôpitaux et effectuaient seulement des évaluations au besoin; et que d'autres étaient en congé ou avaient été affectés ailleurs. Nous avons toutefois noté que la politique du Ministère n'établissait pas des exigences distinctes quant au nombre minimum d'évaluations pour les coordonnateurs de soins occasionnels ou à temps partiel.

Des tests continus pourraient aider les coordonnateurs de soins à maintenir leur compétence en utilisation des outils d'évaluation. En l'absence de norme provinciale concernant la fréquence des

tests à administrer aux coordonnateurs de soins des CASC, chaque CASC a établi sa propre politique à cet égard. Deux des trois CASC visités exigeaient que leurs coordonnateurs soient testés tous les deux ans sur leur connaissance de l'instrument d'évaluation des résidents (RAI-HC) et de l'instrument d'évaluation à l'accueil (RAI-CA), tandis que le troisième exigeait des tests annuels pour le RAI-HC et bisannuels pour le RAI-CA. Dans la pratique, nous avons constaté que, dans deux des trois CASC, les coordonnateurs de soins n'étaient pas testés à la fréquence requise ou n'étaient pas tous testés. Un CASC a fait passer des tests en 2010 et de nouveau en 2013, soit trois ans plus tard, alors qu'il a pour politique de tester les coordonnateurs de soins tous les deux ans. Environ 20 % des coordonnateurs n'ont pas subi le test de 2010 et à peu près 5 % n'ont pas participé au test de 2013. L'autre CASC a testé ses coordonnateurs de soins pour la dernière fois en 2011, mais 9 % d'entre eux n'ont pas passé ce test ou y ont échoué. Au moment de notre audit, ce CASC n'avait pas obligé ses coordonnateurs de soins à se soumettre à des tests depuis 2011 et il ne prévoyait pas le faire à l'avenir.

Nous avons remarqué que le personnel des foyers de soins de longue durée de l'Ontario doit être testé sur sa connaissance des outils d'évaluation chaque année et que l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Zélande soumettent aussi leurs préposés aux soins à domicile à des tests annuels sur les outils d'évaluation. En 2004, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association) a engagé un organisme de l'extérieur pour qu'il offre une formation sur les outils d'évaluation aux coordonnateurs de soins des 14 CASC et qu'il administre des tests connexes, mais l'Association ne vérifie pas si les coordonnateurs de soins sont testés à la fréquence requise. C'est à chaque CASC qu'il revient de le faire.

RECOMMANDATION 1

Pour que tous les clients des soins à domicile reçoivent les soins les plus appropriés en temps opportun, les centres d'accès aux soins communautaires, de concert avec l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, doivent :

- évaluer et réévaluer les clients dans les délais prescrits;
- informer les clients des temps d'attente prévus pour les évaluations et les réévaluations, particulièrement lorsque le délai fixé ne sera pas respecté;
- exiger des gestionnaires qu'ils examinent les rapports sur les évaluations et les réévaluations en retard et s'assurer que les coordonnateurs de soins s'occupent des dossiers en retard dans les meilleurs délais;
- exiger que tous les coordonnateurs de soins des CASC effectuent le nombre minimum d'évaluations chaque mois et soient testés sur l'utilisation des outils d'évaluation chaque année et vérifier si cette exigence est respectée.

RÉPONSE DES CASC ET DE L'ASSOCIATION

L'Association et les CASC accueillent favorablement la reconnaissance par la vérificatrice générale de leurs grandes priorités, soit les soins et la sécurité des patients. Nous sommes également ravis que la vérificatrice générale reconnaisse que les coordonnateurs de soins sont des professionnels de la santé très compétents et réglementés qui évaluent constamment les patients en se fondant sur leur jugement clinique et sur un ensemble de commentaires importants. Ceux-ci sont donnés notamment par les patients et leurs soignants (par téléphone ou en personne), de fréquentes mises à jour faites par tous les membres de l'équipe de soins (y compris les médecins et le personnel de fournisseurs

de services contractuels), ainsi que le Resident Assessment Instrument, un outil électronique normalisé de collecte de renseignements. Toutes ces sources d'information aident les coordonnateurs de soins à évaluer les besoins, points forts et préférences des patients. Au gré de l'échange d'information et de l'évolution des besoins, les coordonnateurs de soins priorisent les patients et modifient les plans de soins en conséquence afin de s'assurer que les patients bénéficient des soins dont ils ont besoin. Les CASC poursuivront leurs efforts pour améliorer les processus d'évaluation et de réévaluation au moment opportun, déterminer le meilleur moment d'utiliser les outils d'évaluation et mieux expliquer les lignes directrices sur l'utilisation des outils généraux d'évaluation pour effectuer l'évaluation globale des besoins en soins des patients.

4.1.3 Les soutiens aux soignants sont minimes

Tant les CASC que le Ministère reconnaissent l'importance des soignants dans la prestation des soins à domicile. Un des CASC visités a constitué un conseil composé de clients et de soignants qui donne des avis à son conseil d'administration et cherche des moyens d'améliorer les services à la clientèle. En outre, les CASC ont chacun leur propre page sur « lignesante.ca », un site Web provincial qui contient des renseignements sur les services et soutiens aux soignants. En fait, le Ministère avait reconnu l'importance des soignants dès 2009 lorsqu'il a financé la production d'un rapport sur les répercussions de la politique à long terme concernant les soignants. Le rapport affirmait que le gouvernement devrait appuyer et encourager une plus grande participation des soignants. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de même que le ministère du Travail ont depuis pris un certain nombre d'initiatives de soutien aux soignants, notamment en adoptant une loi qui crée un congé avec protection de l'emploi d'une durée maximale de huit semaines pour que les soignants puissent prendre soin d'un membre de leur famille qui a un problème de santé grave et en améliorant l'accès des clients des soins à domicile à des lits de soins de courte et de longue durée afin d'accorder un répit aux soignants.

Au moment de notre audit, nous avons constaté que le soutien offert aux soignants par les trois CASC visités était minime.

- À l'intérieur des CASC, les coordonnateurs de soins peuvent prendre des dispositions pour qu'une partie des services de soutien à la personne alloués à un client soit consacrée aux soins de relève. Cependant, ce bloc de temps est prélevé sur le total des heures de soutien à la personne alloué au client et ne s'y ajoute pas.
- En ce qui concerne les services à l'extérieur des CASC, les coordonnateurs de soins des CASC peuvent aussi aiguiller les clients vers d'autres organismes, par exemple pour qu'ils puissent occuper des lits de soins de longue durée réservés à cette fin ou participer à des programmes de jour pour adultes, afin d'accorder un répit aux soignants. Cependant, ces services ont des listes d'attente ou ne sont pas disponibles du tout dans certaines collectivités.

Nous avons comparé le niveau de soutien offert aux soignants des clients des soins à domicile en Ontario à celui offert ailleurs et constaté que d'autres provinces et pays soutiennent davantage les soignants. À l'heure actuelle, le Manitoba est la seule province canadienne à avoir adopté une loi reconnaissant formellement la présence et l'importance des soignants dans les soins à domicile et en milieu communautaire. Dans la foulée de la promulgation de la loi en 2011, le Manitoba a créé en avril 2012 un comité consultatif de soignants chargé de fournir des renseignements, des conseils et des recommandations à la ministre de la Vie saine et des Aînés. Le Manitoba permet également aux soignants primaires qualifiés de recevoir un crédit d'impôt remboursable pouvant aller jusqu'à 1 400 $ (le maximum permis en 2015). Selon la

Coalition canadienne des aidantes et aidants naturels, la Nouvelle-Écosse offre une aide financière aux soignants admissibles. En outre, selon le Ministère, l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni tiennent compte du soignant dans leur évaluation des besoins des clients. Le Royaume-Uni a d'ailleurs mis en place un réseau de 144 « centres pour soignants » qui offrent un soutien, des conseils, des services de counseling et une formation aux soignants informels.

Nous avons également constaté que les CASC ne font pas toujours un suivi distinct du soutien ou des services fournis aux soignants. Un seul des trois CASC visités suivait cette information. Ses données indiquaient que le nombre d'heures de soins de relève avait reculé, de 18 700 en 2012-2013 à 1 110 en 2014-2015, soit 16 fois moins. Cette baisse était due au fait qu'en 2013-2014, ce CASC a décidé de modifier un programme pour aînés afin d'offrir des programmes de jour pour adultes, mais non des soins de relève.

Dans son plan d'action en 10 points de mai 2015 visant à renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire, le Ministère s'engageait à investir dans d'autres programmes de formation et d'éducation pour les soignants. Dans son rapport, le Groupe d'experts recommandait également de fournir davantage de ressources pour accroître la disponibilité des services de soutien aux soignants et, en particulier, pour accroître la capacité des services de relève planifiés et d'urgence à domicile et hors domicile.

RECOMMANDATION 2

Pour appuyer les soignants et faire en sorte que les clients puissent recevoir des soins à domicile aussi longtemps que nécessaire et s'assurer que le niveau de soutien aux soignants est suffisant,

- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, par l'entremise des RLISS, doit évaluer les types de soutiens aux soignants et les initiatives en vigueur ailleurs et envisager des approches à adopter en Ontario;
- les centres d'accès aux soins communautaires doivent suivre la quantité et le type de soutiens offerts aux soignants et déterminer si ceux-ci sont suffisants et appropriés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et reconnaît l'importance de placer les clients et les soignants au premier plan de la planification et de la prestation des soins à domicile et en milieu communautaire. Comme le mentionne le rapport de la vérificatrice générale, le Ministère s'est engagé à accroître les mécanismes d'aide et de formation à l'intention des soignants, dans le cadre du plan en 10 étapes intitulé *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire*. Aux termes de cette Feuille de route, le Ministère travaille à l'élaboration d'un cadre des niveaux de soins qui tiendra compte des besoins des clients et de ceux des soignants lors de l'établissement d'un plan de soins.

Le Ministère est toujours prêt à mobiliser et à consulter les soignants pour la conception de toutes les initiatives de la Feuille de route, par le biais du Groupe consultatif des fournisseurs de soins et des patients pour l'amélioration des soins à domicile et en milieu communautaire ainsi que de groupes de travail chargés de projets particuliers. Enfin, le Ministère examinera les mécanismes d'aide et les initiatives offerts dans d'autres administrations afin d'orienter ses efforts d'aide aux soignants.

RÉPONSE DES CASC

Les CASC reconnaissent qu'il existe trop peu de services et d'aide à l'intention des soignants. Les CASC travaillent en étroite collaboration avec les soignants pour aider les patients à leur domicile et constater sur place les pressions exercées sur les soignants. Les 14 CASC ont créé un site Web, intitulé « Caregiver Exchange » pour promouvoir l'aide et les services disponibles

pour les soignants. Plusieurs CASC ont mis sur pied des programmes d'aide aux soignants, mais aucun n'a reçu de financement pour ces services et programmes. Les CASC attendent avec impatience, et accueillent favorablement, la prestation d'une aide accrue aux soignants.

4.2 La coordination des services à domicile pourrait être mieux gérée

Les clients qui reçoivent des services des CASC sont assignés à des coordonnateurs de soins. Chaque coordonnateur peut avoir une charge de travail incluant une ou plusieurs catégories de clients. Les cas sont assignés aux coordonnateurs de soins en fonction de quatre facteurs : la distance jusqu'au domicile du client; l'intensité de la coordination des soins requise; la spécialité de coordination des soins (selon la catégorie, comme les clients qui ont des besoins complexes ou une maladie chronique ou qui vivent en autonomie communautaire); et le niveau de coordination avec d'autres fournisseurs de soins de santé comme les hôpitaux et les services communautaires. Dans le cadre de notre audit, nous avons constaté que le nombre de cas confiés aux coordonnateurs de soins variait d'un CASC à l'autre et à l'intérieur du même CASC et n'était pas conforme aux lignes directrices provinciales établies par l'Association; et qu'un seul CASC visité avait conçu un rapport d'information pour surveiller les charges de travail.

4.2.1 Les charges de travail des coordonnateurs de soins variaient et n'étaient pas conformes aux lignes directrices en 2014-2015

Dans les trois CASC visités, la plupart des coordonnateurs de soins ont des charges de travail incluant une seule catégorie (comme les clients qui ont des besoins complexes ou une maladie chronique ou qui ont besoin de soins de courte durée), sauf dans les régions rurales ou les vastes régions géographiques où il est jugé plus rentable d'attribuer des charges de travail mixtes (c.-à-d. une combinaison de clients qui ont des besoins complexes ou une maladie chronique et d'autres clients) étant donné le temps de déplacement et le nombre insuffisant de membres d'une catégorie donnée. En 2009-2010, l'Association a élaboré des lignes directrices provinciales sur les charges de travail pour chaque catégorie de clients conformément au modèle de soins axés sur le client. Au moment de notre audit, deux des trois CASC visités suivaient ce modèle provincial. Le troisième CASC a initialement suivi ce modèle provincial et, en février 2014, il a effectué un examen de l'adoption du modèle afin de connaître les points à améliorer. À la lumière de cette évaluation, le CASC a adopté en février 2015 une version modifiée du modèle provincial, qui comprend des catégories de clients (appelées « soins communautaires » et « soins regroupés ») différentes de celles du modèle provincial. Ce CASC a aussi élaboré ses propres lignes directrices concernant les charges de travail liées aux différentes catégories de clients au printemps 2015. Il a observé que des révisions étaient nécessaires afin de mieux répondre aux besoins de ses clients.

La **figure 5** compare les charges de travail réelles et recommandées pour chaque catégorie de clients dans les trois CASC visités. Dans les deux CASC qui suivaient les lignes directrices de l'Association, nous avons constaté qu'au 31 mars 2015, les charges de travail moyennes n'étaient pas conformes à ces lignes directrices et que certains coordonnateurs de soins avaient beaucoup plus ou beaucoup moins de cas que recommandé. En particulier :

- dans un CASC, les charges de travail recommandées pour les clients ayant des besoins complexes variaient entre 40 et 60 cas, mais la charge de travail des coordonnateurs s'établissait en moyenne à 71 cas et pouvait atteindre 146 cas;
- dans le même CASC, les charges de travail recommandées pour les clients ayant une maladie chronique variaient entre 80

Figure 5 : Comparaison des charges de travail réelles et recommandées par catégorie de clients dans les trois CASC choisis

Sources des données : Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, centres d'accès aux soins communautaires choisis

Catégorie de clients	Sous-catégorie	Charges de travail des coordonnateurs de soins selon les lignes directrices de l'Association	Charges de travail réelles au 31 mars 2015			
			CASC 1		CASC 2	
			Moyenne	Fourchette	Moyenne	Fourchette
Besoins complexes	Aînés, adultes, clients en soins palliatifs	40-60	71	46-146	44	14-60
Maladie chronique	Aînés, adultes, clients en soins palliatifs	80-100	119	88-170	89	51-115
Autonomie communautaire	Stables à risque, autonomie avec soutien	140-160	160	66-217	112	70-148
Court séjour	Épisodes aigus, blessures, réadaptation, oncologie	200-300	214	116-317	294	135-365

Catégorie de clients	Charges de travail des coordonnateurs de soins selon les lignes directrices locales	Charges de travail réelles au 13 juin 2015	
		CASC 3	
		Moyenne	Fourchette
Soins regroupés	150-170	169	94-220
Soins communautaires	90-110	91	50-113
Soins palliatifs	70	62	42-71
Court séjour	300	351	175-539

et 100 cas, mais la charge de travail des coordonnateurs s'établissait en moyenne à 119 cas et pouvait atteindre 170 cas;

- dans un autre CASC, les charges de travail recommandées pour les clients vivant en autonomie communautaire variaient entre 140 et 160 cas, mais la charge de travail moyenne des coordonnateurs s'établissait en moyenne à 112 cas et pouvait être de seulement 70 cas.

Les CASC ont souligné qu'au cours des dernières années, la hausse du nombre de clients, en particulier de ceux ayant des besoins complexes et chroniques a été plus forte que l'augmentation du financement des activités de coordination. En outre, les besoins des clients actuels évoluent au fil du temps, et peuvent exiger des services supplémentaires de coordination des soins. Par conséquent, les charges de travail de coordination peuvent ne pas toujours respecter les niveaux de service exigés par les directives normalisées.

Les charges de travail des coordonnateurs de soins pourraient être mieux gérées s'il y avait des données indiquant à la direction quels cas devraient être répartis de façon plus équitable entre les coordonnateurs de soins. Un seul des trois CASC visités produisait un rapport permettant à la direction de surveiller les charges de travail des coordonnateurs de soins.

Nous avons remarqué que les charges de travail variaient beaucoup, même à l'intérieur

de chaque CASC. Par exemple, au 31 mars 2015, un coordonnateur de soins d'un CASC était responsable de 30 clients ayant des besoins complexes, alors qu'un autre coordonnateur du même CASC s'occupait de 60 clients ayant des besoins complexes, soit le double.

Ces variations des charges de travail pourraient affecter la qualité de la coordination des soins. Les différents niveaux de coordination des soins peuvent varier selon le coordonnateur responsable et la région où habite le client. En janvier 2013, l'Association a examiné les charges de travail des coordonnateurs de soins et constaté que, dans sept CASC, la charge de travail se situait dans la fourchette recommandée dans seulement un cas sur cinq, qu'elle la dépassait dans plus de la moitié des cas, et qu'elle y était inférieure dans un cas sur quatre.

D'autres facteurs affectent la qualité de la coordination des soins. Par exemple, dans un des CASC visités, un coordonnateur de soins qui travaille à temps plein et qui est responsable des clients vivant en autonomie communautaire s'occupait de 168 clients au moment de notre audit, alors que la fourchette recommandée s'étend de 140 à 160. Ce coordonnateur de soins effectuait aussi des évaluations en retard et remplaçait deux autres coordonnateurs.

Les CASC visités ont souligné que les charges de travail recommandées n'étaient pas réalisables en raison des postes vacants, des congés de maladie et des contraintes budgétaires et ont suggéré que l'Association passe en revue les charges de travail et combinaisons recommandées. Un CASC a observé que les charges de travail limitées à une seule catégorie de clients (comme ceux qui ont des besoins complexes ou une maladie chronique) posent des problèmes parce que, dans bien des cas, les clients ne veulent pas être affectés à un autre coordonnateur de soins lorsque leurs besoins changent et préfèrent rester avec le coordonnateur qu'ils connaissent. Comme il est noté plus haut, un des CASC visités a adopté un modèle modifié de gestion de cas en 2015. Ce CASC a établi des objectifs différents des objectifs de l'Association et était donc davantage en mesure de les atteindre. Au moment de notre audit, l'Association n'avait pas modifié les charges de travail recommandées des coordonnateurs de soins pour les différentes catégories de clients.

4.2.2 Le suivi téléphonique des clients après la mise en congé des soins à domicile n'est pas efficace

On pourrait éviter que les clients qui ont reçu leur congé des soins à domicile retournent inutilement à l'hôpital ou aux services de soins à domicile en assurant un suivi afin de savoir comment ils se tirent d'affaire. Nous avons constaté que le pourcentage de clients non suivis par les coordonnateurs de soins était de 17 % dans un des CASC visités et de 82 % dans un autre. Le troisième CASC n'a pas vérifié si des appels de suivi avaient été faits aux clients mis en congé au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2014. Dans les deux CASC qui ont fait et surveillé les appels de suivi, le nombre moyen de jours écoulés entre la mise en congé et le suivi était de 64 pour les clients vivant en autonomie communautaire, comparativement aux 30 jours recommandés dans les lignes directrices provinciales de l'Association. Pour les clients ayant une maladie chronique ou des besoins complexes, les lignes directrices provinciales exigent des CASC qu'ils fassent des appels de suivi dans les six semaines suivant la mise en congé. Or, dans les deux CASC visités, l'intervalle moyen était de 12 semaines pour les clients ayant des besoins complexes et de 11 semaines pour les clients ayant une maladie chronique. Selon les CASC, un certain nombre de clients ont tendance à retourner aux services de soins à domicile après avoir quitté l'hôpital, en raison de leur état de santé. Un appel de suivi auprès de ces clients après leur congé de l'hôpital pourrait ne pas avoir de grande incidence sur le leur taux de retour. Nous avons observé que, sur les clients mis en congé par les trois CASC que nous avons visités au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2014,

26 % ont dû retourner aux services de soins à domicile pour le même problème de santé qu'avant. En moyenne, ces clients ont été réadmis aux CASC 181 jours après leur mise en congé des soins à domicile. Or, 20 % des clients ayant reçu leur congé des services des CASC pour une raison autre qu'une hospitalisation, un placement en foyer de soins de longue durée ou un voyage de plus d'un mois ont été réadmis dans le mois suivant leur mise en congé.

RECOMMANDATION 3

Afin d'optimiser le déploiement optimal des coordonnateurs conformément aux lignes directrices sur les charges de travail et d'encourager la prestation de niveaux de services équitables partout dans la province, les CASC doivent travailler avec l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario pour :

- s'efforcer de comprendre pourquoi les charges de travail varient et déterminer comment réduire les écarts;
- réévaluer et, si nécessaire, réviser les lignes directrices provinciales actuelles concernant les charges de travail des coordonnateurs de soins;
- assurer un suivi auprès des clients mis en congé dans les délais prescrits.

RÉPONSE DES CASC

Les coordonnateurs de soins jouent un rôle majeur dans l'évaluation, la planification et la coordination des services afin que les patients atteignent leurs objectifs en matière de soins de santé. Étant donné qu'un nombre croissant de patients veulent rester à leur domicile et que la durée moyenne d'utilisation des services d'un CASC était d'environ 15 mois pour les patients de long séjour en 2014-2015, la charge de travail des coordonnateurs de soins ne cesse de s'alourdir. Les CASC tiennent compte de divers facteurs, dont les lignes directrices sur la charge de travail, lorsqu'ils cherchent à établir un équilibre entre les besoins des patients et la demande croissante de soins. Le nombre de patients desservis ne peut constituer la seule mesure du travail des coordonnateurs de soins. Cette évaluation doit également comprendre la gamme de soins fournis, à la lumière des besoins propres à chaque patient. De plus, les patients préfèrent conserver le même coordonnateur de soins, ce qui contribue aussi à la croissance de la charge de travail. Retirer un patient de la charge de travail d'un coordonnateur de soins uniquement pour assurer l'atteinte d'un objectif nuit au patient et n'est pas une mesure que prend un CASC si cela n'est pas nécessaire. Les CASC examinent régulièrement les charges de travail afin d'améliorer la compréhension et l'élaboration de programmes et de services qui aident les patients à vivre de façon autonome dans la communauté.

4.3 Il n'y a pas suffisamment d'information sur les services communautaires de soutien disponibles

En plus d'admettre les clients des services de soins à domicile, les coordonnateurs de soins des CASC doivent aussi les aiguiller vers des organismes de services communautaires de soutien (organismes de soutien) lorsque les services de soins à domicile offerts par le CASC ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins des clients, ou lorsque ces besoins sont moindres et seraient mieux comblés par un organisme de soutien. Les services communautaires de soutien peuvent comprendre, par exemple, la livraison de repas à domicile et les soins de relève et occasionner des coûts pour les clients. Depuis juin 2009, les coordonnateurs de soins doivent aussi gérer le placement des clients pour certaines catégories de services, comme les programmes de jour pour adultes (programmes supervisés de groupe pour les adultes dépendants) et les services d'assistance et de logement avec services de soutien (pour les personnes qui n'ont pas

besoin du niveau d'assistance offert dans un foyer de soins de longue durée, mais qui ne peuvent plus gérer leur propre ménage).

Depuis 2013, les CASC utilisent une liste de ressources propres à chaque région sur le site Web « lignesante.ca » afin de faciliter leurs activités d'aiguillage. Nous avons toutefois repéré les problèmes suivants qui nuisent à la capacité des CASC d'aiguiller les clients vers les organismes de soutien compétents : les CASC n'assuraient pas un suivi systématique des aiguillages ou ne tenaient pas de listes d'attente centralisées pour tous les programmes à l'intention des clients actuels des soins à domicile; la disponibilité des programmes variait d'une région à l'autre; les programmes de jour pour adultes et les logements avec services de soutien n'étaient pas suffisants pour répondre à la demande; et les données d'évaluation clés sur les clients n'étaient pas ajoutées à un système d'information et n'étaient donc pas partagées entre les CASC et les organismes de soutien.

4.3.1 Le suivi des aiguillages vers les organismes de services communautaires de soutien a été amélioré, mais les données sont limitées

Nous avons constaté que les trois CASC visités n'assuraient pas un suivi systématique des aiguillages effectués vers les services communautaires de soutien pour les clients des soins à domicile ou pour le grand public. Deux CASC ont commencé à recueillir des données sur les aiguillages vers les programmes de jour pour adultes et de logement avec services de soutien en 2012-2013; le troisième CASC a commencé à le faire en 2013-2014. Avant cela, les coordonnateurs de soins versaient une note dans le dossier du client aiguillé vers des services communautaires de soutien, mais ils ne compilaient pas de statistiques sur le nombre total d'aiguillages effectués. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, les trois CASC combinés ont aiguillé environ 10 500 personnes vers des programmes de jour pour adultes et des services d'assistance et de logement avec services de soutien, soit 37 % de plus que l'année d'avant.

Les données recueillies sur les aiguillages vers des services communautaires de soutien autres que les programmes de jour pour adultes et les services d'assistance et de logement avec services de soutien variaient entre les trois CASC visités. Un CASC suivait tous les aiguillages effectués; le deuxième suivait les aiguillages vers les services de soins de relève, de transport et de formation en autonomie pour les clients souffrant d'une lésion cérébrale acquise, mais non vers les services de livraison de repas à domicile; et le troisième ne suivait pas du tout les aiguillages vers d'autres services communautaires de soutien.

Les CASC qui ne tiennent pas de données complètes sur le type d'aiguillages effectués vers d'autres organismes ne peuvent pas démontrer que les clients ont été dirigés vers les services communautaires de soutien appropriés.

4.3.2 Les services communautaires de soutien ne sont pas toujours disponibles dans toutes les régions

Dans les trois CASC visités, le nombre d'aiguillages effectués a augmenté au cours des deux dernières années. Le personnel des CASC nous a toutefois informés que certains services communautaires de soutien ne sont pas disponibles dans certaines régions. Les CASC essaient alors d'aiguiller les clients vers des services similaires fournis par des organismes de leur région ou d'autres régions. Lorsque ces services de rechange ne sont pas disponibles, les clients n'ont simplement pas accès aux services communautaires de soutien dont ils ont besoin. Par exemple, nous avons constaté que les services de soins palliatifs fournis par des organismes d'assistance ne sont pas disponibles dans une région desservie par un des CASC que nous avons visités. Pour combler cette lacune, le Groupe d'experts a recommandé en avril 2015 que chaque RLISS présente au Ministère un plan de capacité pour sa région qui indique quelles sont les

lacunes et comment sera comblé tout écart sur le plan des services de soins à domicile et en milieu communautaire.

4.3.3 Les temps d'attente pour accéder aux programmes de jour pour adultes et aux programmes de logement avec services de soutien variaient d'un CASC à l'autre

Le nombre de programmes de jour pour adultes et de services d'assistance et de logement avec services de soutien n'est pas suffisant pour répondre à la demande. Les trois CASC visités avaient de longues listes d'attente et de longs délais pour ces services. Ces trois CASC gèrent des listes centralisées pour les deux programmes. En moyenne, 275 personnes attendaient des programmes de jour pour adultes et 380 attendaient des services d'assistance et de logement avec services de soutien dans les trois CASC au 31 mars 2015. Certaines personnes devaient attendre jusqu'à deux ans et demi pour les programmes de jour pour adultes et jusqu'à deux ans pour les services d'assistance et de logement avec services de soutien. Le temps d'attente moyen variait : pour les programmes de jour pour adultes, il allait de 3,6 mois dans un CASC à plus du double dans un autre; pour les services d'assistance et de logement avec services de soutien, il allait de 2,8 mois dans un CASC à 7,7 mois dans un autre.

4.3.4 Il n'y a pas de listes d'attente centralisées pour les autres services communautaires de soutien

Les trois CASC visités n'ont pas de listes d'attente centralisées pour les autres services communautaires de soutien tels que la livraison de repas à domicile et les services de transport. Pour diriger des clients vers ces services, les coordonnateurs de soins doivent contacter chaque organisme de soutien pour savoir si des places sont disponibles. Même si les organismes de soutien ont leurs propres listes d'attente pour ces services, les trois CASC n'ont pas accès à cette information en temps réel. Un tel accès aiderait les CASC à aiguiller les clients vers ces services de façon plus efficace.

RECOMMANDATION 4

Pour aider les clients à obtenir les services communautaires nécessaires et s'assurer que tous les fournisseurs de services de santé et tous les clients ont accès à des données à jour sur la disponibilité de ces services, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- **faire le suivi de tous les aiguillages vers des organismes de services communautaires de soutien;**
- **de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé qui les financent, envisager de centraliser les données sur les listes d'attente pour tous les services communautaires de soutien.**

RÉPONSE DES CASC

En raison de la présence d'un bon nombre d'entités offrant des services de soutien dans chaque communauté, le système de services communautaires de soutien est morcelé. Les CASC ont conçu un outil, eReferral, qui enregistre la prestation de services communautaires à un patient d'un CASC; cette information est ensuite versée au dossier électronique du patient du CASC. Les CASC fournissent l'outil eReferral à plus de 500 organismes de services communautaires de soutien.

Même si les CASC n'exercent pas de pouvoirs de réglementation en matière de gestion des listes d'attente pour les organismes de services communautaires de soutien, ils disposent des capacités technologiques pertinentes; ils pourraient gérer ces listes aux termes d'ententes avec les RLISS et les partenaires et avec le financement nécessaire du programme.

4.3.5 Le partage des données d'évaluation entre les CASC et les organismes de services communautaires de soutien est limité

Chaque fois qu'un CASC, un organisme de soutien ou un autre organisme de prestation de services de santé accepte un client, une évaluation doit être faite. En conséquence, les clients qui reçoivent des services de plusieurs organismes doivent souvent fournir les mêmes renseignements à de multiples reprises. En juin 2009, afin de réduire les frustrations des clients et le chevauchement des efforts, le Ministère a introduit un système en ligne appelé Dossier d'évaluation médicale intégré afin de permettre aux organismes de partager les données d'évaluation concernant les clients. Entre juin 2009 et mars 2015, le Ministère a dépensé environ 24 millions de dollars pour mettre en œuvre, maintenir et exploiter ce système.

Nous avons néanmoins constaté que ce système ne contenait pas des données d'évaluation complètes à mettre à la disposition des CASC et des organismes de soutien. Le Ministère demandait aux CASC et aux foyers de soins de longue durée de téléverser les données d'évaluation dans le système, mais il n'imposait pas cette exigence aux organismes de soutien, qui téléversent les données d'évaluation dans le système sur une base volontaire. Selon les renseignements tenus par le Ministère, en novembre 2015, 43 % des organismes de soutien en Ontario qui utilisent les outils d'évaluation RAI téléversaient des données d'évaluation dans le système.

Nous avons également observé que le taux d'utilisation des données disponibles dans le système était encore plus faible. Le RLISS d'un des CASC visités a sondé les fournisseurs de services de santé de sa région en novembre 2014 et constaté que seulement 37 % d'entre eux utilisaient le système pour partager des évaluations. Moins de 1 % des rapports d'évaluation des trois CASC visités étaient consultés par d'autres organismes, et environ 5 % des rapports d'évaluation de leurs organismes de soutien étaient consultés par d'autres fournisseurs (qui étaient probablement des CASC, mais qui pouvaient inclure d'autres organismes). Un des CASC visités a expliqué que son personnel n'utilisait pas les données d'évaluation stockées dans le système parce qu'elles n'incluaient pas certains renseignements cliniques, comme les notes des évaluateurs, qui pourraient l'aider à comprendre la situation du client.

Le personnel des CASC nous a informés que le système n'avait pas de fonction de notification électronique qui indiquerait aux coordonnateurs de soins si un client reçoit aussi des services d'un autre organisme. Une fonction de ce genre permettrait au personnel des CASC de vérifier si un autre organisme recueille déjà des renseignements sur un client et les téléverse dans le système, ce qui lui éviterait d'avoir à poser les mêmes questions au client. Les CASC ont également signalé que ce système ne constitue pas un dépôt de dossiers de santé interactifs, mais plutôt une visionneuse d'un type restreint de dossiers d'évaluation et qu'il peut s'écouler jusqu'à 36 heures avant qu'un dossier d'évaluation puisse être consulté.

RECOMMANDATION 5

Pour accroître le partage des données d'évaluation et éviter le chevauchement des efforts, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit :

- exiger de tous les fournisseurs de services de santé qu'ils téléversent des données d'évaluation complètes, y compris les notes de l'évaluateur, dans un système commun;
- doter le système d'une fonctionnalité qui signalerait au personnel des CASC et des organismes de soutien communautaires les clients qui ont déjà des dossiers d'évaluation dans ce système commun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation visant à accroître l'échange des données d'évaluation et à réduire le chevauchement des efforts à l'aide d'un système commun. Il évaluera la faisabilité d'apporter des améliorations, notamment l'ajout des notes de l'évaluateur et d'une fonctionnalité d'avertissement se présentant lorsque le dossier d'évaluation d'un client a déjà été versé dans le système. Le Ministère sollicitera en outre des conseils de sources indépendantes sur la meilleure approche à adopter pour les partenaires communautaires du secteur de la santé.

RÉPONSE DES CASC

Les CASC conviennent que les fournisseurs de soins de santé ont besoin d'un accès aux dossiers de santé partagés. À cette fin, l'Association a participé à l'élaboration du système de renseignements sur les clients CHRIS (Client Health Record Information System) qu'utilisent maintenant les CASC. Cette plateforme de pointe verse des données dans les dossiers de santé électroniques de l'Ontario, par le biais des programmes ConnexionSud-Ouest de l'Ontario (cSOO), ConnexionNord-Est de l'Ontario (cNEO) et ConnexionRégion du Grand Toronto (cRGT), qui relèvent tous de ConnexionOntario (cOntario). Nous convenons que tout système commun doit être doté d'une fonction de signalement; le système CHRIS dispose déjà de cette fonction. L'Association et les CASC poursuivent la mise au point de ce système afin d'offrir un meilleur accès à l'information essentielle pour améliorer la planification des soins aux patients et la prestation de services.

4.4 L'accès aux services de soins à domicile n'est pas uniforme et dépend des niveaux de financement

Traditionnellement, le Ministère verse différents montants de financement aux CASC. En avril 2012, le Ministère a entrepris une réforme d'une partie du financement versé aux CASC. Cette réforme a comme objectif d'accorder aux CASC un financement afin que des types semblables de clients bénéficient de niveaux de service semblables. À l'aide de ce modèle de financement, une partie du financement accordé à chaque CASC (environ 30 %) est redistribué parmi tous les CASC, en fonction de la croissance prévue de la population et de la moyenne provinciale des services offerts aux clients des CASC dans la province. Or, nous avons constaté lors de notre audit que cette réforme du financement ne règle pas de façon satisfaisante les écarts de financement qui contribuent au manque d'uniformité de l'accès aux soins à domicile dans la province.

4.4.1 Le financement par client varie selon le CASC

Malgré la réforme du financement commencée en 2012-2013, la plupart des fonds reçus par les CASC au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015 étaient encore basés sur le financement des années précédentes. De plus, alors que les CASC effectuaient la transition à la nouvelle formule de financement, le Ministère ne voulait pas modifier en profondeur le financement annuel des CASC; il a donc plafonné la part du financement de base calculé selon la formule à une hausse de 3 % ou à une baisse de 1 % du financement de base de l'exercice antérieur. Un des CASC visités a fait observer que cette restriction l'empêchait de bénéficier pleinement des hausses du financement auxquelles il aurait été admissible.

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, même après l'application de la formule de réforme

RÉPONSE DES CASC ET DE L'ASSOCIATION

RECOMMANDATION 6

RÉPONSE DU MINISTÈRE

dépassent un seuil local prédéterminé. Les niveaux de soins fournis par les CASC peuvent différer, même pour les clients qui ont obtenu la même note d'évaluation. En outre, la rapidité avec laquelle le client reçoit des services de soins à domicile peut dépendre de la période de l'année où il est signalé vers un CASC.

Il n'existe pas de lignes directrices provinciales communes en matière de priorisation des services, et chacun des trois CASC avait ses propres critères à cet égard. Par exemple, une cliente ayant une note RAI HC de 7 ne serait pas admissible aux services de soutien à la personne d'un des CASC visités, car ce CASC sert uniquement les clients ayant une note RAI HC de 8 ou plus (les clients dont la note se situe entre 8 et 10,5 sont inscrits sur une liste d'attente). Cependant, cette même cliente recevrait des services dans les deux autres CASC. Le manque de services de soutien à la personne pourrait aggraver l'état de santé de certains clients et leur causer des souffrances inutiles. Ces clients pourraient retourner à l'hôpital pour obtenir les soins nécessaires requis ou avoir besoin plus tard de soins à domicile plus intensifs qu'à l'origine.

Même lorsqu'un client obtient une note RAI HC plus élevée et a donc plus de chances de recevoir des services de soutien à la personne dans la plupart des CASC, le niveau de service peut varier. Par exemple, une cliente ayant une note RAI HC de 15 recevrait jusqu'à 5 heures de service par semaine dans un CASC, 8 heures dans le deuxième et 10 heures dans le troisième.

Pour équilibrer leur budget à la fin de l'exercice, les CASC peuvent ajuster leurs critères de priorisation durant l'année. Ainsi, une personne ayant obtenu une note donnée pourrait être admissible à des services près du début d'un exercice, mais une autre personne ayant la même note d'évaluation ne serait plus admissible à des services quelques mois plus tard parce que le CASC local a modifié ses critères de priorisation entre temps. Par exemple, de nouveaux clients ayant une note RAI HC de 10,5 ou plus ont reçu des services d'un CASC en juillet 2010. Ce CASC a toutefois haussé son seuil d'admissibilité à 20 en septembre 2010, de sorte que les nouveaux clients ayant une note de 10 à 20 ont été inscrits sur une liste d'attente après cette date. Dans ce CASC, le nombre de personnes inscrites sur la liste d'attente à la fin de l'exercice 2009-2010 était neuf fois plus élevé qu'au début de l'exercice. Cette augmentation du nombre d'inscriptions s'appliquait surtout aux clients ayant des besoins élevés ou très élevés, auxquels il faut généralement consacrer plus d'heures de service.

La figure 6 montre les critères de priorisation utilisés par les trois CASC visités en 2010 et 2011.

Les modifications apportées aux critères de priorisation d'un CASC affectent aussi ses clients existants. Après réévaluation des besoins des clients, un CASC peut mettre en congé les clients dont les besoins évalués ne correspondent plus aux critères révisés de priorisation des services, même si ces clients recevaient déjà des services de soins à domicile. Par exemple, en septembre 2010, un CASC a déterminé, avec l'approbation de son RLISS, que les clients dont la note d'évaluation était inférieure à 11 seraient réévalués et cesseraient de recevoir des soins le cas échéant, en prévision du transfert des clients ayant des besoins peu élevés vers des organismes de soutien (voir la section 4.4.3). Ce CASC s'attendait à ce que la mise en congé des clients ayant de faibles besoins l'aide à économiser jusqu'à 6 millions de dollars par an. Ce CASC a réévalué environ 1 300 des quelque 1 800 clients ayant de faibles besoins qui recevaient déjà des soins à domicile et a mis en congé 575 d'entre eux. Il a ensuite suspendu ce processus afin d'examiner l'état des clients mis en congé. En décembre 2010, le CASC a mené un sondage auprès des clients mis en congé qu'il avait pu joindre : 30 % des répondants ont indiqué qu'ils s'en tiraient pas bien et 60 % ont dit qu'ils devaient compter sur les soins prodigués par des membres de leur famille ou des amis ou prendre soin d'eux-mêmes.

Nous donnons ci-après un exemple des différences dans le traitement accordé par un CASC à des clients ayant des besoins semblables. Ce CASC avait évalué une cliente de 80 ans comme ayant

Figure 6 : Comparaison des niveaux de services de soutien à la personne[1] dans trois CASC choisis, 2014 et 2015

Source des données : centres d'accès aux soins communautaires choisis

	CASC 1 Depuis avril 2015		CASC 2 Depuis septembre 2014		CASC 3 Depuis mai 2014	
Niveau de priorité	**Note RAI-HC**	**Nbre d'heures par semaine**	**Note RAI-HC**	**Nbre d'heures par semaine**	**Note RAI-HC**	**Nbre d'heures par semaine**
Faible ou modéré	0-10	1-2	1-6	1	0-10,5	0
Modéré[2]	s. o.	s. o.	7-10	2	s. o.	s. o.
Élevé	11-16	5	11-16	8	11-12,5	5
					13-15,5	10
Très élevé	17-28	14	17-28	14	16-28	15

1. Les niveaux de service indiqués représentent le nombre maximum d'heures pour les clients qui vivent seuls (ceux qui vivent avec un membre de leur famille sont généralement admissibles à moins d'heures).
2. Deux des trois CASC visités ne traitent pas de clients ayant ce niveau de priorité.

une maladie chronique et lui avait attribué une note RAI de 13 en juin 2014. La cliente avait une mobilité réduite, une capacité réduite à se livrer aux activités de la vie quotidienne et une blessure physique. Cette cliente a été jugée admissible à deux heures de service de soutien à la personne par semaine. Dans le même CASC, une cliente de 93 ans a elle aussi été évaluée comme ayant une maladie chronique, mais avec une note RAI légèrement plus élevée de 14 en août 2014. Bien qu'ayant une déficience cognitive, cette cliente n'a pas reçu les services de soutien requis tout de suite après son évaluation d'août 2014, car le CASC l'a placée sur une liste d'attente. La cliente n'a pas reçu de services du CASC avant décembre 2014, lorsque le CASC a approuvé deux heures de service de soutien à la personne par semaine.

4.4.3 Il existe des listes d'attente pour les services de soutien à la personne et de thérapie, et les critères de priorisation appliqués varient

Les CASC nous ont dit que la principale raison pour laquelle ils placent des clients sur des listes d'attente est qu'ils n'ont pas la capacité financière voulue pour fournir immédiatement les services requis. Au 31 mars 2015, les trois CASC avaient des listes d'attente pour les services de soutien à la personne et de thérapie. Par exemple, dans l'un d'eux, plus de 2 000 personnes ayant des besoins divers (complexes et non complexes) attendaient de recevoir des services de soutien à la personne, le temps d'attente variant entre 12 et 198 jours. Ce même CASC avait 500 clients en attente de services d'ergothérapie, le temps d'attente variant entre 20 et 138 jours selon le lieu de résidence. En revanche, aucun des trois CASC n'avait de listes d'attente pour les services de soins infirmiers.

Les listes d'attente ne traduisent pas la demande totale de services, comme les personnes qui pourraient être admissibles à des services de soins à domicile selon les critères établis par la réglementation pertinente, mais qui ne satisfont pas aux directives de priorisation des services du CASC local. Chacun des trois CASC avait établi ses propres critères de priorisation à l'inscription sur la liste d'attente pour les services de soutien à la personne. Par exemple, dans un CASC, les clients évalués après septembre 2014 comme ayant des besoins faibles à modérés avec une note RAI de 10,5 ou moins ne seraient même pas inscrits sur la liste d'attente, alors qu'une cliente ayant la même note aurait été placée sur la liste d'attente des deux autres CASC.

En 2013-2014, le Ministère a pris l'engagement de travailler à l'établissement d'un objectif de cinq jours d'attente pour les services infirmiers et de

soutien à la personne et de publier un rapport à ce sujet. Le Ministère a imposé cet objectif aux CASC. Selon des données publiées par Qualité des services de santé Ontario (un organisme gouvernemental créé en 2005 qui publie des rapports sur l'état du système de santé en Ontario), entre octobre et décembre 2014 :

- En moyenne, 93 % des clients ont reçu leur première visite du personnel infirmier dans les cinq jours suivant la date d'autorisation du service, mais ce pourcentage variait entre 90 % et 97 % dans les 14 CASC. La moyenne provinciale annuelle de 93 % représente une légère baisse par rapport à celle d'environ 94 % enregistrée en 2013-2014.
- En moyenne, 85 % des clients évalués comme ayant des besoins complexes ont reçu leurs premiers services de soutien à la personne dans les cinq jours suivant l'autorisation des services, mais ce pourcentage variait entre 69 % et 95 % dans les 14 CASC. La moyenne provinciale annuelle de 85 % représente une légère amélioration par rapport à celle d'environ 84 % enregistrée en 2013-2014.

Dans le plan d'action triennal en 10 points sur le renforcement des soins à domicile et en milieu communautaire qu'il a publié en mai 2015, le gouvernement s'est engagé à élaborer d'ici 2017 un « plan de capacité comprenant des objectifs pour les collectivités locales ainsi que des normes régissant l'accès aux soins à domicile et en milieu communautaire et la qualité de l'expérience des clients dans l'ensemble de la province ».

4.4.4 L'affectation des services repose sur les niveaux de financement

Les coordonnateurs de soins des CASC doivent respecter les lignes directrices locales sur l'affectation de services et utiliser leur jugement clinique pour déterminer les niveaux de service à offrir aux clients. Bien qu'un règlement entré en vigueur en juin 2008 permette aux CASC de fournir jusqu'à 90 heures de service de soutien à la personne par mois, les CASC visités n'offraient généralement pas ce niveau de service. Divers facteurs influent sur cette situation : les CASC font remarquer que l'établissement d'un niveau de service est une décision clinique que prend un coordonnateur de soins sans égard à la réglementation sur le niveau maximum de services à offrir. De plus, les CASC doivent travailler en tenant compte de leur affectation budgétaire, ce qui oblige chaque CASC à choisir entre offrir plus de services à moins de clients ou moins de services à plus de clients. Chaque CASC a établi ses propres lignes directrices sur la priorisation, qui définissent le niveau maximum de services à offrir.

Par exemple, un des trois CASC plafonnait le nombre d'heures de service de soutien à la personne à fournir aux clients ayant les plus grands besoins à 15 par semaine (60 heures par mois), tandis que les deux autres plafonnaient ce nombre à 14 par semaine (56 heures par mois). Ces niveaux reflètent le maximum alloué (60 heures pour les services fournis après les 30 premiers jours) avant la modification réglementaire entrée en vigueur en juin 2008. Un des CASC visités surveille le nombre de patients qui reçoivent plus de 60 heures de service par mois, afin de respecter son budget de fonctionnement annuel. Nous avons constaté que les clients admissibles au niveau de service maximum étaient souvent ceux qui attendaient d'être admis dans des foyers de soins de longue durée ou qui recevaient des soins palliatifs. Pour les autres types de clients, la direction du CASC nous a dit qu'elle contrôlait le nombre maximum d'heures de service afin de contenir les coûts. Les coordonnateurs de soins des CASC peuvent autoriser des heures de service dépassant le maximum local, mais seulement avec l'approbation de la direction.

Nous avons constaté qu'au fil des ans, les CASC ont réduit le nombre maximum d'heures de service à fournir aux clients. Par exemple, entre 2010 et 2014, le nombre maximum d'heures par semaine qu'un CASC a fournies à ses clients ayant les besoins les plus complexes est passé de 14 à 7. Nous avons remarqué une réduction semblable dans les deux autres CASC.

Notre examen du nombre maximum d'heures de service de soutien à la personne fournies aux clients par les autres provinces et les territoires a révélé des variations dans les niveaux de service. Certaines administrations ont établi un nombre maximum d'heures de service à fournir par mois, tandis que d'autres n'ont pas plafonné les heures. Chez celles qui ont établi des limites, le maximum variait entre 100 et 160 heures par mois. Trois des administrations comparées n'avaient pas établi de nombre maximum d'heures. Le maximum prévu dans la réglementation ontarienne se situe au bas de la fourchette des administrations canadiennes. Nous reconnaissons que la définition des services de soutien à la personne de chaque administration peut englober différents services; il serait donc prudent que l'Ontario compare son maximum d'heures de services de soutien à la personne avec celui de ces administrations pour déterminer si le nombre d'heures alloué en Ontario est approprié.

La loi ontarienne spécifie le niveau maximum, mais non le niveau minimum de service que les CASC peuvent offrir. Les CASC ne sont donc pas tenus d'offrir un niveau minimum de services de soutien à la personne à leurs clients, par exemple un nombre minimum spécifié de bains par semaine.

RECOMMANDATION 7

Pour que la population ontarienne reçoive des niveaux équitables et appropriés de services de soins à domicile, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), doit :

- élaborer des lignes directrices normalisées afin de déterminer les clients à servir en priorité et surveiller la conformité à ces lignes directrices;
- évaluer des moyens d'offrir plus d'heures de service et de se rapprocher des maximums prescrits dans le règlement pour les clients évalués qui ont besoin de ces services;
- envisager d'établir un niveau minimum de services que les clients peuvent s'attendre à recevoir des CASC.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et s'est engagé à faire en sorte que la population ontarienne reçoive des niveaux équitables et appropriés de services de soins à domicile et en milieu communautaire. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les CASC, veillera à que les outils d'évaluation des services de soins à domicile et en milieu communautaire soient utilisés efficacement. De plus, la première phase du plan ministériel de transformation des soins à domicile et en milieu communautaire est axée sur l'amélioration de l'uniformité des soins et sur la communication aux Ontariens d'information claire sur ce à quoi ils peuvent s'attendre du secteur des soins à domicile et en milieu communautaire. Pour son cadre des niveaux de soins, le Ministère élaborera des lignes directrices sur l'allocation de services et des protocoles normalisés de soins, afin d'assurer l'uniformité des soins fournis aux clients à l'échelle de la province.

RÉPONSE DES CASC ET DE L'ASSOCIATION

L'Association et les CASC travaillent actuellement avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à l'élaboration d'un cadre des niveaux de soins pour les soins à domicile en Ontario. Nous appuyons pleinement l'objectif du Ministère de contribuer à la création d'un cadre durable d'optimisation des ressources qui assurerait la cohérence des services et des évaluations et inciterait la province à envisager un financement constant à l'appui des besoins évalués des patients.

4.4.5 Les CASC fournissent encore des services de soutien à la personne à des clients ayant de faibles besoins

Des modifications réglementaires en vigueur depuis juillet 2014 permettent aux organismes de soutien de même qu'aux CASC de fournir des services de soutien à la personne aux clients qui ont des besoins plus faibles, pour que les CASC puissent se concentrer sur les clients aux besoins plus élevés. Une fois qu'un client a été aiguillé vers un organisme de soutien, il devient la responsabilité de cet organisme, notamment pour les services de coordination des soins et de soutien à la personne. Au moment de notre audit, le Ministère et les RLISS étaient encore à finaliser les modifications opérationnelles nécessaires pour transférer les clients des CASC aux organismes de soutien. Il faudrait, par exemple, clarifier le rôle des CASC et des organismes de soutien en ce qui concerne la coordination des soins pour les clients aux besoins plus faibles afin d'éviter de semer la confusion dans l'esprit des clients.

RECOMMANDATION 8

Pour que les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) puissent concentrer leurs efforts sur les clients aux besoins plus élevés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les CASC, doit accélérer le processus par lequel les clients des CASC ayant de faibles besoins sont transférés à des organismes communautaires qui peuvent leur offrir des services de soutien à la personne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation et collabore avec les RLISS à effectuer une transition sûre au moment opportun aux organismes communautaires approuvés. Les RLISS ont entrepris l'évaluation de l'état de préparation de leurs organismes communautaires financés afin de déterminer leur capacité d'appuyer cette nouvelle population de clients, ce qui comprend l'obtention des approbations ministérielles requises pour la prestation de services de soutien à la personne.

À l'automne 2015, le Ministère versait des fonds au Partenariat des réseaux locaux d'intégration des services de santé (PRLISS) pour appuyer et accélérer la mise en oeuvre. L'exécution de celle-ci par l'entremise du PRLISS assurera l'application d'une approche cohérente par les 14 RLISS, tout en donnant une certaine marge de manoeuvre locale. La mise en oeuvre se fait progressivement, en commençant par les quatre RLISS pionniers qui mettront à l'essai les processus, normes et outils, pour guider la transition à l'échelle provinciale. Afin de soutenir la modification législative et de préciser les rôles des CASC et des organismes de soutien en matière de coordination des soins, le Ministère a rendu publiques deux lignes directrices stratégiques (la *Directive stratégique relative à la prestation de services de soutien personnel par les centres d'accès aux soins communautaires et les organismes de services de soutien communautaire* et la *Directive stratégique relative à la collaboration entre les centres d'accès aux soins communautaires et les organismes de services de soutien communautaire concernant la coordination des soins à domicile et en milieu communautaire*). Le Ministère collaborera avec les RLISS et le PRLISS pour favoriser la compréhension et l'utilisation satisfaisantes de ces directives.

RÉPONSE DES CASC

Les RLISS dirigent la mise en oeuvre des modifications réglementaires dans des établissements pilotes. Les CASC comptent travailler avec le Ministère et les RLISS à l'évaluation de ces projets pilotes afin de s'assurer que les services aux patients sont accessibles et ne sont plus morcelés.

4.5 La surveillance des fournisseurs de services contractuels doit être améliorée

Depuis octobre 2012, les CASC utilisent un contrat de service standard conforme aux lignes directrices ministérielles de gestion de contrat pour les CASC qui comprend un ensemble de normes de rendement pour tous leurs fournisseurs de services de soins infirmiers, de thérapie et de soutien à la personne (voir le **Modèle de prestation des soins** à la **section 1.0**). Les normes de rendement comprennent, par exemple, le pourcentage de clients aiguillés par les CASC que les fournisseurs doivent accepter dans des délais spécifiés et les rapports de mise en congé des services infirmiers et de thérapie que les CASC doivent recevoir dans les délais prescrits. Les CASC demandent aussi à une entreprise de recherche par sondages d'évaluer la satisfaction globale de la clientèle à l'égard du rendement des fournisseurs de services ainsi que l'impact des retards des fournisseurs ou des changements de personnel sur les soins aux clients. Nous avons discuté en détail des modifications contractuelles antérieures à octobre 2012 dans notre *Rapport spécial — Centres d'accès aux soins communautaires — Opérations financières et prestation des services*, publié en septembre 2015.

Dans le cadre de la surveillance des fournisseurs de services, les CASC tiennent des réunions trimestrielles ou mensuelles avec tous leurs fournisseurs de services afin de discuter de questions incluant la réalisation des objectifs de rendement, les plaintes reçues et l'état d'avancement des initiatives nouvelles et en cours. Les CASC peuvent remettre un avis concernant la nécessité d'améliorer la qualité à un fournisseur lorsqu'ils repèrent des éléments à corriger afin d'améliorer les soins aux clients. Si les problèmes de rendement ne sont pas réglés, les CASC peuvent réduire le volume de service accordé au fournisseur ou résilier le contrat avec celui-ci. Les fournisseurs de services sont également tenus de soumettre des rapports annuels et des états financiers audités à l'examen des CASC. Les rapports annuels contiennent des renseignements tels qu'un résumé du rendement du fournisseur de services au cours de l'exercice, un résumé des résultats des sondages sur la satisfaction du personnel et l'état d'avancement des initiatives continues d'amélioration de la qualité, s'il y a lieu.

Cependant, les CASC ne vérifient pas si les fournisseurs obtiennent les résultats escomptés pour les clients; ils ne prennent pas toujours des mesures correctives lorsque le rendement des fournisseurs de services est insatisfaisant; les taux de satisfaction de leur clientèle ne sont pas toujours fiables; et ils ne visitent pas régulièrement les locaux de leurs fournisseurs. Nous avions d'autres préoccupations concernant la planification et la mise en oeuvre par le Ministère, de même que la surveillance par le Ministère, les LHIN et les CASC du programme de subventions salariales pour les préposés aux services de soutien à la personne.

4.5.1 Les CASC ne vérifient pas si les fournisseurs de services obtiennent les résultats escomptés pour les clients

De novembre 2012 à septembre 2014, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association) a défini trois indicateurs de résultat et recueilli des données dans le cadre d'un projet visant à évaluer l'efficacité du traitement de certaines plaies et des soins pour les arthroplasties de la hanche et du genou. Ces indicateurs incluaient le taux de réadmission à l'hôpital et les résultats finals obtenus. Cependant, en septembre 2014, l'Association a suspendu ce projet et les CASC ont cessé de mesurer ces indicateurs de résultat. Nous avons discuté en détail de ce projet dans le Rapport spécial sur les CASC publié en septembre 2015.

Bien que les indicateurs définis dans les contrats standard conclus avec les fournisseurs de services en octobre 2014 (la plus récente version du contrat au moment de notre audit) comprennent des mesures de l'expérience des clients (par exemple, si les clients étaient satisfaits des soins fournis — la **section 4.5.3** contient une discussion sur la fiabilité

des résultats des sondages), ils ne mesurent pas les résultats, comme la fréquence des réadmissions à l'hôpital des clients qui recevaient des soins à domicile. Les CASC ne peuvent donc pas déterminer si le niveau et la qualité des services fournis aux clients des soins à domicile ont aidé à réduire le risque de réadmission à l'hôpital.

4.5.2 Manque de cohérence des mesures correctives prises par les CASC lorsque le rendement des fournisseurs de services est insatisfaisant

L'un des CASC visités n'a pas toujours pris de mesures correctives à l'égard des fournisseurs de services qui n'atteignaient pas les niveaux de rendement prévus. Par exemple, la moitié de notre échantillon de fournisseurs de services de soins infirmiers par quart de ce CASC n'atteignait pas le taux d'acceptation des clients aiguillés (90 %) stipulé dans le contrat en 2014-2015. Leurs taux d'acceptation se situaient plutôt entre 35 % et 74 %, pour des raisons telles que des niveaux de dotation insuffisants. De même, dans un autre CASC, plus de 80 % des fournisseurs de services de soutien à la personne n'atteignaient pas le taux cible de satisfaction globale de 90 % en 2013-2014. Dans d'autres cas, ce CASC avait pris des mesures correctives, comme la réduction des aiguillages à ce fournisseur de services ou la remise d'un avis concernant la nécessité d'améliorer la qualité, mais après évaluation de la pertinence de l'imposition de mesures correctives, il n'a pas exercé de recours contractuels dans ces cas.

Les CASC surveillent aussi les visites manquées par les fournisseurs. Avant octobre 2014, les visites manquées n'étaient pas définies de la même façon dans tous les CASC. Par exemple, certains CASC demandaient que les retards des fournisseurs soient signalés, tandis que d'autres ne l'exigeaient pas. De plus, les CASC avaient différents objectifs concernant les visites manquées. Dans les trois CASC visités, par exemple, le pourcentage à ne pas dépasser variait entre 0,2 % et 0,55 %. Les fournisseurs de services atteignaient généralement ces objectifs. En octobre 2014, l'Association a normalisé la définition d'une visite manquée pour que les CASC puissent recueillir et évaluer des données cohérentes. Cet indicateur est maintenant appelé « soins manqués ». Tous les CASC doivent considérer comme des soins manqués les soins qui ne sont pas fournis conformément au plan de soins du client. Lorsqu'un fournisseur informe le client qu'il doit reporter une visite, ce contretemps n'est pas considéré comme des soins manqués selon la nouvelle définition, même si certains CASC le comptaient comme une visite manquée selon l'ancienne définition. La nouvelle définition rendra plus difficile l'identification des cas où le fournisseur n'a pas offert les services requis au moment requis par les clients, par exemple s'il est arrivé en retard, lorsque le plan de soins stipule simplement que le client doit recevoir deux visites par semaine au lieu de spécifier une heure et une journée précises. Au moment de notre audit, une cible n'avait pas été établie pour le nouvel indicateur de soins manqués, puisque les CASC devaient prendre le temps de recueillir les résultats selon la nouvelle définition afin de pouvoir établir des données repères en vue de l'évaluation. Les CASC prévoient fixer une telle cible d'ici avril 2016.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les fournisseurs offrent des services de soins à domicile de la meilleure qualité aux clients, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- définir des indicateurs et des objectifs de rendement et recueillir des données pertinentes qui permettent d'évaluer les résultats pour les clients;
- réévaluer la possibilité d'utiliser la définition des « soins manqués » au lieu de suivre tous les scénarios possibles (visites manquées ou reportées et retards);
- imposer de façon constante des mesures correctives appropriées aux fournisseurs qui ne répondent pas aux attentes.

RÉPONSE DES CASC

Les CASC se conforment à un rigoureux cadre provincial de gestion des contrats avec les fournisseurs de services, cadre qui est accessible au public. Les CASC surveillent régulièrement le rendement des fournisseurs de services et remettent à ceux-ci des avis concernant la nécessité d'améliorer la qualité des soins aux patients. Si les problèmes de rendement ne sont pas réglés, les CASC peuvent réduire le volume de service alloué au fournisseur ayant un rendement insatisfaisant ou résilier le contrat avec celui-ci. En janvier 2015, les CASC ont clarifié la définition du terme « soins manqués » et commencé à recueillir des données selon la définition révisée. Les CASC utilisent ces données afin d'établir des cibles de rendement pour tous les cas de soins manqués.

4.5.3 Le taux de satisfaction globale de la clientèle n'est pas fiable

Le sondage sur la satisfaction des clients et des soignants est une des quelques méthodes employées pour obtenir une rétroaction des clients des CASC. Leurs réponses aident les CASC à surveiller les fournisseurs de services et à améliorer les initiatives et les programmes. Ce sondage comprend une liste standard de questions sur l'expérience du client, comme « En général, est-il facile ou difficile de contacter votre gestionnaire de cas au besoin? » Selon les résultats d'un sondage téléphonique réalisé entre avril 2012 et septembre 2015 par une entreprise de l'extérieur au nom des 14 CASC, le taux de satisfaction globale de la clientèle dépassait 90 %. Nous avons constaté que ces résultats du sondage standard n'étaient pas fiables en raison des fortes marges d'erreur pour certaines des réponses.

Entre avril 2012 et septembre 2015, environ 30 % des clients des trois CASC qui ont été contactés ont répondu au sondage téléphonique (c'est ce qu'on appelle le taux de réponse). Ce taux est légèrement supérieur au taux de réponse moyen de 27 % aux sondages téléphoniques déclaré par la société chargée de réaliser ce sondage.

Nous avons également observé que les réponses des clients à certaines des questions du sondage standard avaient des marges d'erreur dépassant les niveaux acceptables selon la méthodologie adoptée par la société. L'Association et les CASC ont déterminé ensemble que la marge d'erreur ne devait pas dépasser 10 % pour que les résultats du sondage soient considérés comme fiables. Les réponses ayant une marge d'erreur plus élevée ne seraient ni suffisamment fiables ni suffisamment exactes pour être utilisées dans la surveillance des fournisseurs de services. Nous avons examiné les résultats pour certaines des réponses au sondage et repéré des cas où les marges d'erreur étaient beaucoup plus élevées que 10 % en raison d'un faible taux de réponse. Par exemple, 79 % des clients d'un CASC ont indiqué qu'ils étaient satisfaits d'un fournisseur de services offrant des soins continus. Le taux de satisfaction cible était de 90 %, mais les CASC considéraient que ce fournisseur avait atteint l'objectif, car la marge d'erreur pour cette question et ce fournisseur s'établissait à 18 % étant donné le faible taux de réponse (beaucoup plus élevé que la marge d'erreur limite de 10 %), et les CASC ont abaissé l'objectif à 72 % (90 % moins la marge d'erreur de 18 %).

RECOMMANDATION 10

Pour que les résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle puissent servir à surveiller efficacement le rendement des fournisseurs de services, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, de concert avec les centres d'accès aux soins communautaires, doit examiner et réviser, si nécessaire, la méthodologie d'enquête afin d'accroître l'exactitude et la fiabilité des réponses aux sondages.

RÉPONSE DES CASC

Les CASC se servent d'un outil reconnu à l'échelle nationale et couramment utilisé par

les fournisseurs de soins de santé au Canada, y compris des hôpitaux. Les CASC ont adopté des stratégies pour s'assurer que les échantillons sélectionnés donnent des résultats statistiquement significatifs pour tous les fournisseurs contractuels de services, à l'exception de ceux ayant un très faible volume. Ces petits contrats représentent à peine 4 % du total du volume de service des CASC. Ceux-ci poursuivront leur mise à jour régulière de l'outil d'enquête afin de recueillir le plus de commentaires possible des patients. Ce sondage auprès des patients n'est que l'un des outils qu'utilisent les CASC pour évaluer le niveau de satisfaction des patients à l'échelle de la province. Les CASC privilégient la communication directe avec les patients pour obtenir leur rétroaction, afin de continuer à améliorer sans cesse la qualité des services et l'expérience patient.

4.5.4 Les audits d'inspection des fournisseurs de services effectués par les CASC étaient limités

Dans notre audit des services de soins à domicile de 2010, nous avions constaté qu'un seul des trois CASC effectuait des visites d'inspection régulières de ses fournisseurs de services afin de surveiller la qualité des soins dispensés. Le manque de visites sur place reste une préoccupation. De même, un seul des trois CASC audités a effectué des visites sur place régulières de ses fournisseurs de services au cours des trois exercices incluant celui terminé le 31 mars 2015. Ce CASC s'est penché sur des questions telles que les normes de planification des visites, l'utilisation des outils de signalement des risques et la mise en oeuvre de certaines normes cliniques.

Par ailleurs, les deux autres CASC visités n'effectuaient pas de visites sur place régulières. L'un d'eux n'en faisait aucune, citant le manque de ressources. L'autre a effectué des inspections limitées des dossiers internes de ses fournisseurs, mais comptait surtout sur les fournisseurs pour qu'ils s'inspectent eux-mêmes, particulièrement pour déterminer et signaler s'ils avaient correctement exclu les visites manquées de leurs factures au CASC (les visites manquées auraient déjà dû être signalées au CASC). Ce CASC a constaté en se fondant sur les auto-inspections qu'un de ses quatre fournisseurs n'avait pas correctement exclu les visites manquées de ses factures, ce qui a entraîné l'envoi à ce fournisseur d'un avis concernant la nécessité d'améliorer la qualité. Cette auto-inspection n'aiderait toutefois pas les CASC à déterminer si le fournisseur avait sous-estimé le nombre de visites manquées signalées au CASC. C'est pourquoi nous craignons que le manque de visites sur place par les CASC et la dépendance à l'égard du processus de déclaration volontaire n'atténuent pas suffisamment le risque de rendement insatisfaisant ou d'inexactitudes de facturation. Les CASC pourraient atténuer ce risque en inspectant régulièrement leurs fournisseurs de services.

RECOMMANDATION 11

Pour s'assurer que l'information soumise par leurs fournisseurs de services est complète et exacte et reflète leur rendement, les centres d'accès aux soins communautaires doivent effectuer des visites sur place régulières afin de surveiller la qualité des soins et de vérifier l'exactitude et l'intégralité des renseignements qui leur sont communiqués.

RÉPONSE DES CASC

Afin de surveiller l'uniformité des visites aux patients, les CASC ont mis en place un mécanisme permettant aux fournisseurs de services de verser directement des rapports dans le dossier de santé des patients établi par les CASC. Cette information étant à l'heure actuelle déclarée sur une base volontaire, les CASC estiment valable l'imposition d'obligations provinciales de remise de rapports automatisés directement aux CASC, afin que ceux-ci puissent effectuer une meilleure surveillance du rendement des

fournisseurs de services. De plus, un système provincial cohérent de collecte de données permettra aux CASC d'effectuer la surveillance du rendement des fournisseurs de services et éliminera le recours actuel à l'autodéclaration des données sur le rendement.

4.5.5 Le nombre de plaintes reçues au sujet des services a augmenté depuis 2010

Les CASC peuvent connaître les préoccupations relatives au rendement d'un fournisseur de services et avoir une idée de la qualité des services de soins à domicile fournis en examinant et en surveillant les plaintes des clients. La majorité des plaintes relatives aux soins à domicile dans les trois CASC visités concernaient le niveau des services reçus, la qualité des soins dispensés par le personnel des fournisseurs et l'admissibilité aux services.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, nous avons constaté que le nombre de plaintes dans les trois CASC visités variait entre 6 et 10 par tranche de 1 000 clients. Le CASC qui déclarait 6 plaintes par tranche de 1 000 clients n'incluait pas toutes les situations susceptibles d'occasionner un danger, une perte ou une blessure, contrairement aux deux autres, de sorte que le taux réel de plaintes aurait probablement été beaucoup plus élevé. Le taux calculé dans le cadre de l'audit de 2010 était beaucoup plus faible, soit entre 3 et 8 par tranche de 1 000 clients, mais les CASC visités étaient différents (sauf un, qui a été audité en 2010 et de nouveau cette année).

Toutes les plaintes que nous avons examinées ont généralement été réglées dans le délai de 60 jours prévu dans la loi, et les mesures que les CASC ont prises pour y répondre étaient généralement appropriées. Les CASC ont tous attribué une cote de risque à chaque plainte, comme l'exigent leurs politiques, mais un seul CASC a utilisé l'échelle de cotation pour fixer un délai de règlement des plaintes plus graves qui est inférieur aux 60 jours prévus dans la loi. Ce CASC a déterminé que l'attribution de délais aux différents niveaux de risque était une façon efficace de prioriser les plaintes. Les autres CASC auraient avantage à adopter une politique de ce genre.

De plus, même si les CASC exigent des fournisseurs de services qu'ils incluent dans leur rapport annuel un résumé des constatations découlant des plaintes de clients reçues pendant l'année, nous avons constaté que certains fournisseurs déclarent la nature de ces plaintes, alors que d'autres n'en indiquent que le nombre. Ni le Ministère ni les RLISS n'exigent des CASC qu'ils révèlent la nature des plaintes locales. Un seul des trois CASC a communiqué la nature des plaintes à son RLISS dans un rapport plus complet sur la sécurité des clients. Les CASC ne sont donc pas en mesure de repérer aisément les problèmes systémiques.

RECOMMANDATION 12

Pour que les plaintes portées à l'attention des centres d'accès aux soins communautaires ou des fournisseurs de services soient traitées de façon appropriée et en temps opportun, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- **prioriser les plaintes reçues en fonction du niveau de risque et répondre d'abord aux plus urgentes;**
- **exiger des fournisseurs de services qu'ils identifient les préoccupations communes des plaignants et analysent cette information afin de prendre les mesures complémentaires qui s'imposent.**

RÉPONSE DES CASC

Les CASC utilisent un processus transparent, bien établi et défini, qui est prescrit par réglementation pour répondre aux plaintes des patients. Les CASC ont mis en place des systèmes de suivi des plaintes et de priorisation des risques afin de réagir de façon efficace et d'atténuer la probabilité de récurrence. Les fournisseurs de services remettent régulièrement aux CASC des rapports sur l'amélioration de

la qualité qui résument le nombre et la nature des plaintes reçues, les thèmes communs et les mesures correctives prises pour atténuer la récurrence. Nous cherchons sans cesse à améliorer les définitions des données, afin d'aider les CASC à renforcer leurs capacités d'analyse des renseignements et à favoriser l'amélioration des soins aux patients à l'échelle provinciale.

4.5.6 La planification et la surveillance du programme de subventions salariales pour les préposés aux services de soutien à la personne devraient être améliorées

En 2014-2015, le Ministère a versé environ 52 millions de dollars aux CASC pour qu'ils puissent accroître les salaires de base des préposés aux services de soutien à la personne (PSSP). Ces subventions avaient pour but de faciliter le recrutement et le maintien en poste des PSSP en vue de répondre à la demande croissante de services à domicile et en milieu communautaire en Ontario. Ce financement a permis aux CASC de modifier leurs contrats avec les fournisseurs de services de soutien à la personne afin d'obliger ceux-ci à accroître les salaires horaires de leurs PSSP. L'objectif est d'accroître le salaire horaire minimum des PSSP de 1,50 $ par an en 2014-2015 et 2015-2016 et de 1,00 $ en 2016-2017 afin de porter le salaire de base à 16,50 $ d'ici le 1er avril 2016. Au moment de notre audit, le Ministère avait calculé que le financement des subventions salariales à l'intention des PSSP pour l'exercice 2015-2016 s'élèverait à 53 millions de dollars.

En juin 2015, le Ministère a annoncé qu'il avait apporté des modifications au programme des subventions salariales qui incluaient le plafonnement des salaires des PSSP à 19 $. Ainsi, les PSSP qui touchent plus de 19 $ l'heure ne seront plus admissibles aux hausses de salaire du Ministère. Ceux qui touchaient auparavant près de 19 $ l'heure et qui s'attendaient à une hausse de 4 $ l'heure sur les trois années visées pourraient recevoir seulement la partie de la hausse salariale globale qui porterait leur rémunération horaire à 19 $.

Nous avons plusieurs autres préoccupations concernant la mise en oeuvre par le Ministère, de même que la surveillance par le Ministère, les LHIN et les CASC, du programme de subventions salariales pour les préposés aux services de soutien à la personne :

- Les fournisseurs de services que nous avons contactés nous ont dit que le financement versé initialement par le Ministère incluait implicitement 16 % pour les avantages sociaux, en plus du salaire de base, mais qu'ils payaient en fait des avantages variant entre 20 % et 25 %. Les fournisseurs de services devaient donc couvrir l'écart de financement de leur poche. Depuis l'annonce initiale, le Ministère a octroyé des fonds supplémentaires afin de couvrir 22,7 % des coûts des avantages sociaux pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017 et rétroactivement pour 2014-2015.
- Des fournisseurs nous ont dit que le salaire accru des PSSP empiétait sur le bas de la fourchette salariale du personnel infirmier auxiliaire autorisé. Ils craignent que, si la différence de salaire n'est pas maintenue, ils seront désavantagés lorsque viendra le temps de renégocier les conventions collectives du personnel infirmier auxiliaire autorisé. Les fournisseurs craignent aussi que leurs PSSP ne reçoivent pas tous le même salaire parce que certains servent des clients financés par les CASC et les RLISS, alors que d'autres servent des clients qui payent eux-mêmes les services. Les fonds versés par le Ministère ne sont pas destinés aux PSSP qui servent des clients qui payent eux-mêmes les services.
- Selon les modalités de leur contrat avec les CASC, les fournisseurs de services sont tenus de remettre tous les dossiers sur les subventions salariales pour les préposés aux services de soutien à la personne, sur demande, au CASC, au RLISS et au Ministère. Les trois CASC visités n'ont pas effectué de visites

sur les lieux des fournisseurs de services ni demandé aux fournisseurs de leur remettre des documents financiers afin de s'assurer qu'ils ont utilisé les fonds versés pour accroître la rémunération de leurs PSSP. Les CASC ont affirmé que le Ministère leur avait demandé de participer à la mise en oeuvre de l'initiative de stabilisation des salaires des préposés aux services de soutien à la personne en agissant comme intermédiaires pour le versement des fonds aux employeurs avec lesquels les CASC ont un contrat. Nous avons constaté que le Ministère exige uniquement que les fournisseurs de services déclarent chaque année qu'ils ont effectivement accordé les hausses salariales.

RECOMMANDATION 13

Pour s'assurer que les fonds versés pour recruter et retenir des préposés aux services de soutien à la personne sont dépensés aux fins visées, les centres d'accès aux soins communautaires doivent effectuer des inspections aléatoires des dossiers de leurs fournisseurs de services et communiquer les résultats au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation et travaillera avec les RLISS, les CASC et l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario à l'établissement d'un processus provincial commun d'audit.

RÉPONSE DES CASC

Les CASC ont été mandatés par le Ministère pour soutenir la mise en oeuvre de l'initiative de stabilisation des salaires des préposés aux services de soutien à la personne, en agissant comme intermédiaires pour le versement des fonds aux employeurs avec lesquels les CASC ont un contrat. Il est entendu que le Ministère établira un processus provincial d'audit des organismes bénéficiaires des fonds pour s'assurer que ceux-ci sont utilisés conformément aux modalités établies par le Ministère durant chaque année du programme. En partenariat avec les RLISS, le Ministère est responsable du suivi de l'attribution des fonds par les employeurs.

4.6 Les CASC sont évalués par rapport à différents objectifs dans des domaines communs

Les CASC rendent compte de leur rendement à différents égards aux RLISS et à Qualité des services de santé Ontario. L'**annexe 4** fournit la liste des mesures de rendement déclarées et l'entité à laquelle cette information est communiquée. Seuls les résultats recueillis par Qualité des services de santé Ontario sont publiés sur son site Web.

Nous avons constaté que les trois CASC rendent compte de leur rendement dans une quarantaine de domaines directement aux RLISS ou indirectement à Qualité des services de santé Ontario (un CASC est assujetti à quatre autres mesures de rendement à la demande de son RLISS), comparativement aux 13 mesures relevées dans notre audit de 2010 sur les soins à domicile. Nous avons remarqué que la majorité des indicateurs mesurent des données quantitatives (comme le nombre de clients servis et le coût par service) et l'expérience client (comme le temps d'attente entre la mise en congé de l'hôpital et le début de la prestation des services), et que seulement sept indicateurs mesurent des résultats (par exemple, le taux de réadmission des clients à l'hôpital et les visites imprévues au service des urgences), comme le montre l'**annexe 4**.

Quinze des indicateurs de rendement déclarés aux RLISS et six de ceux signalés indirectement à Qualité des services de santé Ontario sont mesurés par rapport aux objectifs. Comme nous l'avons constaté lors de notre audit en 2010, les CASC sont encore soumis à différentes normes parce que les objectifs de rendement sont établis

individuellement entre chaque CASC et son RLISS. Par exemple, pour l'indicateur de rendement mesurant le temps d'attente de 90 % des clients entre la mise en congé de l'hôpital et le début de la prestation des services par le CASC, l'objectif pour les trois CASC visités variait entre cinq et huit jours en 2013-2014. De même, pour l'indicateur de rendement mesurant le pourcentage de clients des soins à domicile des CASC qui ont fait une visite imprévue au service des urgences dans les 30 jours suivant leur mise en congé de l'hôpital, l'objectif pour les trois CASC visités allait d'environ 4 % à 12 % en 2014-2015.

Les autres indicateurs de rendement déclarés indirectement aux RLISS et à Qualité des services de santé Ontario ne sont pas associés à des objectifs parce que l'information est recueillie seulement pour donner aux décideurs une vue d'ensemble du système de santé provincial et local. Il serait néanmoins prudent d'établir des données repères dans ces domaines.

Nous avons constaté que lorsque des objectifs avaient été établis et que les indicateurs se rapportaient aux soins à domicile, les trois CASC visités ne répondaient pas systématiquement aux objectifs dans tous les secteurs de rendement, comme le montre la **figure 7**.

- Environ 60 % des objectifs de rendement ont été atteints dans les domaines qui ont fait l'objet de rapports aux RLISS au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2014, dernière année pour laquelle des données étaient disponibles au moment de notre audit. Dans deux des CASC visités, les patients aiguillés par des services communautaires (plutôt que des hôpitaux) ont attendu deux fois plus longtemps que le délai cible pour recevoir leur première visite (le temps d'attente moyen était de 94 jours par rapport à un objectif de 48 jours pour les patients d'un CASC et de 47 jours par rapport à un objectif de 28 jours pour ceux de l'autre CASC).
- Seulement le tiers des objectifs de rendement ont été atteints dans les domaines qui ont fait l'objet de signalements indirects à Qualité des services de santé Ontario au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015. Par exemple, aucun des trois CASC visités n'a atteint son objectif pour le pourcentage de clients des soins à domicile qui ont été réadmis à l'hôpital dans les 30 jours suivant leur congé de l'hôpital. Un CASC avait un objectif de 14 %, mais plus de 20 % de ses patients ont été réadmis dans les 30 jours suivant la mise en congé. Ce CASC a mentionné que le taux de réadmission plus élevé que prévu pouvait s'expliquer en partie par l'accès limité à des cliniques sans rendez-vous et des cliniques ouvertes après les heures dans la région et par l'absence de médecin de soins primaires pour certains patients. Un autre CASC, qui avait pour objectif de faire en sorte que 90 % de ses clients reçoivent des services de soutien à la personne dans les cinq jours suivant leur sortie de l'hôpital, a fourni ce niveau de service à moins de 80 % de ses clients.

Les RLISS ont tenu des réunions avec les CASC afin de discuter des mesures que ceux-ci pourraient prendre pour mieux atteindre leurs objectifs au cours de la prochaine période de rapport. Si les objectifs ne sont pas atteints à l'égard des six indicateurs déclarés à Qualité des services de santé Ontario, la rémunération du directeur général de certains CASC pourrait être touchée, comme le prévoit leur contrat d'emploi. En ce qui concerne les 11 autres indicateurs, si ces objectifs ne sont pas atteints, Qualité des services de santé Ontario ne peut pas imposer de mesures correctives aux CASC parce que ceux-ci ne relèvent pas directement de cet organisme.

Les CASC comptent également sur d'autres entités pour obtenir certains des renseignements qui leur permettent de mesurer leur propre rendement. Par exemple, une entreprise de sondage externe présente aux CASC les résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle, tandis que le Ministère leur transmet des données sur les réadmissions à l'hôpital. Cependant, dans les deux cas, les CASC

Figure 7 : Comparaison du rendement réel et ciblé de trois CASC choisis en 2013-2014 et 2014-2015

Source des données : centres d'accès aux soins communautaires choisis

Indicateur	CASC 1			CASC 2			CASC 3		
	Objectif	Résultats réels en 2013-2014	Objectif atteint?	Objectif	Résultats réels en 2013-2014	Objectif atteint?	Objectif	Résultats réels en 2013-2014	Objectif atteint?
Soutien aux réseaux locaux d'intégration des services de santé									
Pourcentage de la marge totale	0 %	0,6 %	Oui	0 %	0 %	Oui	0 %	-0,13 %	Non
Budget équilibré (indiqué par 0 ou par un excédent)	0+	1,6 M$	Oui	0+	0	Oui	0+	-283 000 $	Non
Pourcentage du budget consacré à l'administration	<=8,8 %	8,2 %	Oui	<=10,5 %	9,10 %	Oui	<=8 %	7,7 %	Oui
Écart entre les dépenses prévues et les dépenses réelles	0 %	0,3 %	Non[1]	0 %	0	Oui	0 %	-0,03 %	Oui
Écart entre les unités de service prévues et les unités de service réelles	0 %	1,3 %	Non[1]	0 %	0	Oui	0 %	0 %	Oui
Temps d'attente au 90e centile entre le congé de l'hôpital et le début des services (patients hospitalisés)	< 5 jours	6 jours	Non	<=6 jours	Données non disponibles	s. o.	8 jours	8 jours	Oui
Temps d'attente au 90e centile entre la demande de services de soins à domicile et le début des services (milieu communautaire)	6 jours	8 jours	Non	Données non déclarées			1 jour	1 jour	Oui
Temps d'attente au 90e centile entre la demande de services de soins à domicile et le début des services (milieu communautaire)	28 jours	47 jours	Non	48 jours	84 jours	Non	66 jours	57 jours	Oui
Pourcentage de jours à un autre niveau de soins	<=13 %	11,8 %	Oui	<=22 %	20,70 %	Oui	<=13,3 %	13 %	Oui
Clients ayant obtenu une note MAPLe[2] « élevée ou très élevée » qui vivent dans la collectivité servie par un CASC	>=6 800	7 754	Oui	>=3 000	3 333	Oui	>=4 500	5 883	Oui
Clients placés en foyer de soins de longue durée ayant obtenu une note MAPLe[2] « élevée ou très élevée » en pourcentage du nombre total de patients placés	>=70 %	86 %	Oui	>= 70 %	83 %	Oui	>=70 %	82 %	Oui
Pourcentage de personnes inscrites à Accès Soins qui ont été aiguillées	>=70 %	91 %	Oui	>=76 %	79 %	Oui	>=76 %	s. o.	s. o.
Nombre de nouveaux clients hospitalisés admis au programme Chez soi avant tout[3] par mois	200	200	Oui	Données non déclarées			80	78,3	Non

Indicateur	Objectif	Résultats réels en 2013-2014	Objectif atteint?	Objectif	Résultats réels en 2013-2014	Objectif atteint?	Objectif	Résultats réels en 2013-2014	Objectif atteint?
[illegible]									
Pourcentage de clients qui se disent généralement satisfaits	>=92,2 %	91,4 %	Non	>=90 %	92,4 %	Oui	>=94,5 %	90 %	Non
Pourcentage de visites imprévues au service des urgences dans les 30 jours suivant la sortie de l'hôpital des clients des services de soins à domicile qui ont été aiguillés vers un CASC durant leur séjour à l'hôpital	<=6,1 %	6,2 %	Non	<=12 %	16,2 %	Non	<=17 %	13 %	Oui
Pourcentage des réadmissions à l'hôpital dans les 30 jours suivant la sortie de l'hôpital des clients des services de soins à domicile qui ont été aiguillés vers un CASC durant leur séjour à l'hôpital	<=17,6 %	18,7 %	Non	<=16 %	20,6 %	Non	<=17,9 %	18,8 %	Non
Pourcentage des clients des foyers de soins de longue durée qui sont tombés au cours des 30 derniers jours	<=27,1 %	30,6 %	Non	<=35,2 %	36,6 %	Non	<=34,2 %	38 %	Non
Pourcentage des clients ayant des besoins complexes qui ont reçu des services de soutien à la personne dans le délai prescrit de cinq jours	>=80,2 %	86,1 %	Oui	>=81,4 %	84,2 %	Oui	>=90 %	70,6 %	Non
Pourcentage des clients qui ont reçu des services de soins infirmiers dans le délai prescrit de cinq jours	>=92,7 %	94,9 %	Oui	>=93 %	93,7 %	Oui	>=95 %	93,4 %	Non

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]

doivent attendre six mois avant d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour mesurer leur propre rendement dans ces domaines.

RECOMMANDATION 14

Pour que le rendement des CASC dans les secteurs opérationnels et financiers critiques soit évalué de façon cohérente et soit transparent pour le public, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les RLISS, les CASC et Qualité santé Ontario, doit :

- examiner les indicateurs recueillis et vérifier s'ils restent pertinents pour déterminer l'efficacité et l'efficience des soins à domicile;
- rendre publics plus de résultats des mesures de rendement obtenus par les CASC;
- envisager d'établir des objectifs pour tous les secteurs de rendement au besoin;
- élaborer plus d'indicateurs fondés sur les résultats à mesurer par rapport au rendement global des CASC;
- mettre les données sur la réadmission à l'hôpital à la disposition des centres d'accès aux soins communautaires en temps plus opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Des indicateurs sont élaborés par l'entremise de groupes consultatifs dirigés par les RLISS et dont des représentants du Ministère sont membres. Le Ministère s'assurera que les indicateurs des CASC sont harmonisés aux indicateurs à l'échelle du système dans l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS, ainsi qu'aux stratégies et initiatives provinciales.

L'entente de responsabilisation de 2015-2018 comprend trois indicateurs liés aux soins à domicile et en milieu communautaire. Le Ministère a travaillé avec les RLISS afin de recommander des cibles provinciales pour ces trois indicateurs. Deux de ceux-ci sont une nouveauté de l'entente de responsabilisation, mais sont déjà signalés par Qualité santé Ontario :

- pourcentage des clients recevant des soins à domicile et ayant des besoins complexes qui ont reçu leur visite pour des services de soutien à la personne dans les cinq jours suivant la date d'approbation de ces services;
- pourcentage de clients recevant des soins à domicile qui ont reçu leur visite pour soins infirmiers dans les cinq jours suivant la date d'approbation de ces services.

Le 3e indicateur correspond au « temps d'attente au 90e centile pour les services de soins à domicile du CASC » entre la demande de services en milieu communautaire et le premier service du CASC (gestion de cas exclue).

Dans le cadre du plan *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire*, le Ministère poursuivra l'examen des indicateurs de rendement et des objectifs en matière de soins à domicile et en milieu communautaire et s'efforcera de rendre ces renseignements publics.

Le Ministère travaillera également avec les CASC et d'autres partenaires communautaires, y compris les RLISS, afin de recueillir des données pertinentes sur les réadmissions à l'hôpital et les visites aux salles d'urgence.

RÉPONSE DES CASC

Les CASC, le Ministère et les RLISS examinent chaque année les indicateurs de rendement provinciaux et régionaux pour s'assurer qu'ils sont pertinents. Ensemble, nous éliminons les indicateurs non pertinents, définissons des indicateurs fondés sur les résultats et établissons des cibles progressives fondées sur des données probantes. Nous poursuivrons cette collaboration afin de favoriser l'échange d'information avec les groupes consultatifs locaux et provinciaux et de promouvoir la transparence et la responsabilisation. Ainsi, nous fournirons aux Ontariens l'information dont ils ont besoin à titre de patients et de soignants.

Annexe 1 — Recommandations du Groupe d'experts pour l'examen des soins à domicile et en milieu communautaire, rapport « Amener les soins au domicile », mars 2015

Source des données : Groupe d'experts pour l'examen des soins à domicile et en milieu communautaire

1	Que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) souscrive aux principes des soins axés sur le client et la famille exprimés dans la charte des soins à domicile et en milieu communautaire proposée et les intègre à l'élaboration de toutes les politiques, de toutes les stratégies en matière de financement et de responsabilisation, et de tous les règlements pertinents pour ce secteur. Et que les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), en collaboration avec le Ministère, utilisent la charte des soins à domicile et en milieu communautaire proposée pour la planification, la prestation et l'évaluation des services de soins à domicile et en milieu communautaire.
2	Que le Ministère fournisse davantage de ressources pour accroître la disponibilité des services de soutien aux soignants membres de la famille et, en particulier, pour accroître la capacité des services de relève planifiés et d'urgence à domicile et hors domicile. Lorsqu'il est déterminé qu'un ou plusieurs soignants membres de la famille ont besoin de services de relève, ces services devraient être mentionnés explicitement dans le programme de soins.
3	Que le Ministère définisse explicitement quels sont les services à domicile et en milieu communautaire admissibles au financement provincial (c.-à-d. l'« éventail de services » offert) et dans quelles circonstances. Un énoncé indiquant clairement à quels services peuvent s'attendre les familles et dans quelles circonstances devrait être rendu facilement accessible, de sorte que les familles puissent mieux se préparer à la création de programmes de soins durables et y participer. L'admissibilité à tous les services devrait être déterminée à partir d'un outil d'évaluation commun normalisé, lui aussi accessible au public.
4	Que le Ministère assume un rôle de premier plan dans la définition, en collaboration avec d'autres ministères, d'un éventail de services unique et coordonné à l'intention des clients et familles dont les besoins relèvent de plusieurs ministères.
5	Que chaque réseau local d'intégration des services de santé présente au Ministère, pour sa région, un plan de capacité fondé sur des données probantes indiquant quelles sont les lacunes et comment sera comblé tout écart sur le plan des services de soins à domicile et en milieu communautaire. Ces plans devraient être établis selon un cadre provincial commun, à partir d'ensembles de données et d'outils normalisés, et être actualisés tous les trois ans.
6	Que le Ministère accorde aux RLISS le pouvoir discrétionnaire d'orienter les fonds en fonction des priorités dans leur région, afin de répondre aux besoins des clients et de leur famille en matière de services de soins à domicile et en milieu communautaire, même s'ils doivent réaffecter des fonds entre les différentes enveloppes budgétaires.
7	Que le sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée, par l'entremise du Conseil des sous-ministres, assume un rôle de chef de file par rapport à l'élaboration d'un plan intégré visant à définir et à produire un état des prestations unique et coordonné fondé sur les besoins (c.-à-d. un inventaire des services à domicile et en milieu communautaire) pour les services offerts par tous les ministères de l'Ontario pertinents (p. ex. ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, ministère des Services sociaux et communautaires, ministère des Affaires municipales et du Logement et ministère des Transports) aux enfants et aux adultes ayant des besoins complexes à long terme et à leur famille.
8	Que les RLISS, en collaboration avec les responsables des soins primaires de ces réseaux, élaborent et mettent en oeuvre des stratégies d'amélioration des communications bilatérales entre les fournisseurs de soins primaires et les fournisseurs de soins à domicile et en milieu communautaire.
9	Que, lorsque des ententes de rendement ont été conclues avec des fournisseurs de soins primaires (p. ex. avec des équipes de santé familiale et des centres de santé communautaire), les RLISS assument la responsabilité de la gestion du rendement par rapport aux normes de service prévues dans ces ententes et de la communication de ces résultats au public.
10	Que le Ministère présente son projet de déclarations d'intérêt concernant l'élaboration de modèles de financement intégré des soins à domicile et en milieu communautaire destinés aux populations ayant des besoins postactifs à court terme.
11	Que le Ministère demande aux RLISS de choisir et de financer l'organisme ou les organismes responsables les plus compétents pour concevoir et coordonner la prestation des soins à domicile et en milieu communautaire fondée sur les résultats pour les populations nécessitant des soins à domicile et en milieu communautaire à long terme dans leur RLISS.

12	Que le Ministère assume un rôle de premier plan dans la définition, en collaboration avec d'autres ministères, d'une enveloppe de financement unique et coordonnée fondée sur les besoins pour les services destinés aux clients et aux familles dont les besoins relèvent de plusieurs ministères.
13	Que le Ministère augmente les fonds disponibles pour le financement autogéré destinés aux clients et aux familles ayant des besoins importants, et que les coordonnateurs de soins travaillent avec les familles et les appuient, qu'elles aient choisi un programme de financement autogéré ou un fournisseur de l'organisme.
14	Que Qualité des services de santé Ontario, en partenariat avec les RLISS, achève et mette en oeuvre les indicateurs de rendement du système et, en consultation avec les fournisseurs et les familles, élabore et mette en oeuvre une fiche de rendement du secteur des soins à domicile et en milieu communautaire. La fiche de rendement devrait faire l'objet de rapports publics, et tous les fournisseurs de services de soutien communautaire et de soins à domicile financés par les pouvoirs publics devraient être tenus de présenter chaque année un plan d'amélioration de la qualité.
15	Que le Ministère associe le financement des services de soins à domicile et en milieu communautaire (p. ex. soins à domicile, services communautaires de soutien, soins primaires) à l'atteinte de résultats clairement définis.
16	Que le Ministère nomme des chargés adjoints de la mise en oeuvre des soins à domicile et en milieu communautaire (un chargé adjoint au sein du Ministère et un chargé adjoint à l'extérieur du Ministère), en leur fournissant un soutien approprié, pour orienter et surveiller la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport, qui doivent faire rapport chaque année au ministre de la Santé et des Soins de longue durée.

Annexe 2 — Les dix étapes de renforcement des soins à domicile et en milieu communautaire, « Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire », mai 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

1	Rédiger un énoncé de valeurs relatives aux soins à domicile et en milieu communautaire
2	Créer un cadre en matière de niveaux de soins
3	Accroître le financement des soins à domicile et en milieu communautaire
4	Aller de l'avant avec les soins regroupés
5	Offrir des soins autogérés
6	Élargir les services de soutien aux personnes soignantes
7	Accroître le soutien aux préposés aux services de soutien à la personne
8	Accroître les services de soins infirmiers
9	Offrir un plus grand choix en matière de soins palliatifs et de soins en fin de vie
10	Élaborer un plan de capacité

Annexe 3 — Caractéristiques des catégories de clients et niveaux d'intensité de la coordination des soins[1]

Source des données : Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario

Catégorie de clients	Définition de la catégorie	Sous-catégories	Exemples de maladies	Intensité de la coordination des soins des CASC[1]
Besoins complexes[2]	• Problèmes médicaux, physiques, cognitifs et sociaux complexes présentant un risque d'hospitalisation, de transfert à un autre niveau de soins ou de placement prématuré en établissement • Un ou plusieurs problèmes de santé chroniques ou autres avec facteurs aggravants • Besoins en soins directs imprévisibles et instables • Un réseau de soutien existe, mais le patient n'est pas autonome et présente des risques élevés à plusieurs égards • Note d'évaluation RAI de 17 ou plus • Gestion de cas d'intensité élevée à l'appui des objectifs ou des résultats visés pour le patient	Aînés, adultes, clients en soins palliatifs	• Démence • Fracture de la hanche • Maladie d'Alzheimer • Dysphagie (difficulté à avaler) • Maladie de Parkinson	• Gestion de cas d'intensité élevée face à un éventail complexe de services et de besoins • Rôle important dans la coordination ou le cheminement à travers le système • Engagement élevé avec les partenaires du secteur des soins de santé et d'autres secteurs • Surveillance axée sur les résultats
Maladie chronique[2]	• Un ou plusieurs problèmes de santé chroniques ou autres avec facteurs aggravants • Besoins en soins directs imprévisibles et instables • Patient autonome ou stable avec un bon réseau de soutien • Note d'évaluation RAI de 11 à 16 • Gestion de cas d'intensité modérée requise pour atteindre les objectifs ou obtenir les résultats souhaités	Aînés, adultes, clients en soins palliatifs	• Démence • Maladie d'Alzheimer • Fractures • Insuffisance cardiaque congestive • Chutes	• Gestion de cas d'intensité modérée visant à aider le client à gérer son état de santé et à l'empêcher de s'aggraver • Création de réseaux de soutien afin de répondre aux besoins fonctionnels du client • Cheminement à travers le système et surveillance axée sur les résultats

Catégorie de clients	Définition de la catégorie	Sous-catégories	Exemples de maladies	Intensité de la coordination des soins des CASC[1]
Autonomie communautaire[2]	• Une ou plusieurs maladies chroniques ou autres problèmes de santé • Capacité de vivre en autonomie (la durée des services ne devrait pas dépasser un an) • Client autonome ou bénéficiant d'un réseau de soutien stable • Note d'évaluation RAI de 1 à 10 • Gestion de cas de faible intensité afin d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats souhaités	Clients stables à risque; autonomes avec soutien	• Insuffisance cardiaque congestive • Maladie pulmonaire obstructive chronique • Arthrose • Dépression • Démence	• Gestion de cas d'intensité modérée à élevée • Accent mis sur une plus grande autonomie grâce à un cheminement efficace à travers le système • Il faut chercher des moyens de prévenir l'aggravation des invalidités de cette catégorie de clients afin d'éviter un accroissement des besoins
Court séjour[3]	• Besoin de soins actifs de courte durée • Habituellement un résultat et un temps de rétablissement clairement définis et prévisibles ou possibilité que le client redevienne fonctionnel • Besoin d'une éducation, de soins ou d'un soutien de courte durée • Trajectoire de soins stable et prévisible	Épisodes aigus, blessures, réadaptation, oncologie	• Cellulite (infection bactérienne envahissante de la peau et des tissus sous-cutanés) • Dysphagie (difficulté à avaler) • Arthrose • Rétention urinaire • Cancer du sein	• Gestion de cas de faible intensité • Accent mis sur les clients qui font exception aux cheminements ou aux résultats prévus • Surveillance des résultats et cheminement à travers le système pour les clients qui font exception au cheminement et qui ont des besoins supplémentaires
En bonne santé	• Ne reçoit pas de services d'un CASC • N'a ni maladie chronique, ni problème de santé grave, ni blessure • Est autonome et gère ses propres besoins en soins de santé • Besoins liés à la promotion de la santé et à la prévention de la maladie	s. o.	• Anxiété • Dépression • Arthrose • Masse ovarienne • Chutes	• Aucune gestion de cas • Aiguillage vers des organismes communautaires pour les services tels que la livraison de repas à domicile, les programmes de jour pour adultes et les services de transport, de visites amicales, d'aide familiale, etc.

1. Autrefois appelé gestion de cas.
2. Ces clients, aussi appelés clients « de long séjour », reçoivent généralement des services pendant plus d'un an.
3. Ces clients reçoivent généralement des services pendant moins d'un an et sont censés atteindre leurs objectifs de traitement.

Annexe 4 — Résumé des indicateurs de rendement des CASC, 2013-2014 et 2014-2015

Sources des données : centres d'accès aux soins communautaires, Qualité des services de santé Ontario

		Source de l'indicateur				Type d'indicateur		
	Indicateur	Réseaux locaux d'intégration des services de santé – Indicateurs de base[1]	Réseaux locaux d'intégration des services de santé – Indicateurs explicatifs[1]	Qualité des services de santé Ontario – Rapports publics[1]	Qualité des services de santé Ontario – Plan d'amélioration de la qualité[2]	Axé sur les résultats	Axé sur les résultats	Axé sur les clients
1	Pourcentage de la marge totale	X				X		
2	Budget équilibré	X				X		
3	Pourcentage du budget consacré à l'administration	X				X		
4	Écart entre les dépenses prévues et les dépenses réelles	X				X		
5	Écart entre les unités de service prévues et les unités de service réelles	X				X		
6	Activité de service par centre fonctionnel[3]	X				X		
7	Nombre de personnes servies	X				X		
8	Temps d'attente au 90e centile entre le congé de l'hôpital et le début des services (patients hospitalisés)	X				X		X
9	Temps d'attente au 50e centile entre la demande de services de soins à domicile et le début des services (milieu communautaire)	X				X		X
10	Temps d'attente au 90e centile entre la demande de services de soins à domicile et le début des services (milieu communautaire)	X				X		X
11	Pourcentage de jours à un autre niveau de soins (clients qui occupaient des lits d'hôpitaux et qui sont maintenant servis par un CASC)	X				X		
12	Clients ayant une note MAPLe[4] « élevée ou très élevée » qui vivent dans la communauté avec l'aide du CASC	X				X		
13	Clients placés en foyer de soins de longue durée ayant une note MAPLe[4] « élevée ou très élevée » en pourcentage du nombre total de patients placés	X				X		
14	Pourcentage de personnes inscrites à Accès Soins qui ont été aiguillées	X				X		X
15	Pourcentage de nouveaux clients hospitalisés admis au programme Chez soi avant tout[5] par mois	X				X		X
16	Coût par unité de service (par centre fonctionnel[3])		X			X		
17	Coût par personne servie (par programme, service ou centre fonctionnel)		X			X		

	Indicateur	Source de l'indicateur				Type d'indicateur		
		Réseaux locaux d'intégration des services de santé - Indicateurs de base[1]	Réseaux locaux d'intégration des services de santé - Indicateurs explicatifs[1]	Qualité des services de santé Ontario - Rapports publics[1]	Qualité des services de santé Ontario - Plan d'amélioration de la qualité[2]	Axé sur les résultats	Axé sur les résultats	Axé sur les clients
18	Temps d'attente entre la mise en congé de l'hôpital et le début des services – clients ayant besoin de soins actifs de courte durée		X			X		X
19	Temps d'attente entre la mise en congé de l'hôpital et le début des services – clients ayant besoin de soins de réadaptation de courte durée		X			X		X
20	Temps d'attente entre la mise en congé de l'hôpital et le début des services – clients ayant besoin de soins complexes de longue durée		X			X		X
21	Temps d'attente au 90e centile entre le milieu communautaire et les services communautaires de soins à domicile – clients ayant besoin de soins actifs de courte durée		X			X		X
22	Temps d'attente au 90e centile entre le milieu communautaire et les services communautaires de soins à domicile – clients ayant besoin de soins de réadaptation de courte durée		X			X		X
23	Temps d'attente au 90e centile entre le milieu communautaire et les services communautaires de soins à domicile – clients ayant besoin de soins complexes de longue durée		X			X		X
24	Coût mensuel moyen par épisode – clients adultes ayant besoin de soins actifs de courte durée		X			X		
25	Coût mensuel moyen par épisode – clients adultes ayant besoin de soins complexes de longue durée		X			X		
26	Coût mensuel moyen par épisode – clients en fin de vie		X			X		
27	Coût mensuel moyen par épisode – clients en fin de vie – dans les trois mois précédant immédiatement le décès		X			X		
28	Coût mensuel moyen par épisode – enfants dont la santé est fragile		X			X		
29	Dépenses engagées pour les clients qui reçoivent le nombre maximum d'heures de service[6]		X			X		
30	Total du financement conjoint (arthroplasties de la hanche et du genou)[6]		X			X		
31	Dialysés[6]		X			X		
32	Nombre de personnes en attente de service (par centre fonctionnel)[6]		X			X		X
33	Satisfaction globale des clients		X	X	X		X	X

	Indicateur	Source de l'indicateur: Réseaux locaux d'intégration des services de santé – Indicateurs de base[1]	Réseaux locaux d'intégration des services de santé – Indicateurs explicatifs[1]	Qualité des services de santé Ontario – Rapports publics[1]	Qualité des services de santé Ontario – Plan d'amélioration de la qualité[2]	Type d'indicateur: Axé sur les résultats	Axé sur les résultats	Axé sur les clients
34	Pourcentage de visites imprévues au service des urgences dans les 30 jours suivant la sortie de l'hôpital des clients des services de soins à domicile qui ont été aiguillés vers un CASC durant leur séjour à l'hôpital			X	X		X	X
35	Pourcentage des réadmissions à l'hôpital dans les 30 jours suivant la sortie de l'hôpital des clients des services de soins à domicile qui ont été aiguillés vers un CASC durant leur séjour à l'hôpital			X	X		X	X
36	Pourcentage des clients des foyers de soins de longue durée qui sont tombés au cours des 90 derniers jours			X	X		X	X
37	Temps d'attente de cinq jours pour les services de soutien à la personne – clients ayant besoin de soins complexes			X	X	X		X
38	Temps d'attente de cinq jours pour les services de soins infirmiers			X	X	X		X
39	Pourcentage de clients des soins à domicile qui ont développé une incontinence d'urine ou dont la fonction vésicale ne s'est pas améliorée depuis leur dernière évaluation			X			X	X
40	Pourcentage de clients des soins à domicile qui ont développé un problème de communication ou dont le problème de communication existant ne s'est pas amélioré depuis leur dernière évaluation			X			X	X
41	Pourcentage de clients des soins à domicile qui ont développé une nouvelle plaie de pression (stade 2 à 4)			X			X	X
42	Pourcentage de clients des soins à domicile qui ont été placés en foyer de soins de longue durée qui auraient pu rester chez eux ou ailleurs dans la collectivité			X		X		
43	Pourcentage de clients des soins à domicile qui n'ont pas été vaccinés contre la grippe au cours des deux dernières années			X		X		

1. Mesuré en 2013-2014.
2. Mesuré en 2014-2015. Un Plan d'amélioration de la qualité est un ensemble d'engagements en matière de qualité que prend un organisme de soins de santé afin d'améliorer la qualité au moyen de cibles et de mesures ciblées, comme l'exige la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*.
3. Des centres fonctionnels sont créés pour les secteurs de programme tels que la coordination des soins, l'ergothérapie et le soutien à la personne, aux fins du suivi de l'information.
4. La méthode d'attribution des niveaux de priorité MAPLe (Method for Assigning Priority Levels) est un produit de l'évaluation RAI-HC qui prédit l'admission en foyer de soins de longue durée et peut indiquer si les soignants sont en détresse.
5. Le programme Chez soi avant tout aide les aînés hospitalisés fragiles à retourner chez eux le plus tôt possible, au lieu de supposer que le placement en foyer de soins de longue durée est la seule option.
6. Mesuré par un seul des trois CASC visités.

Chapitre 3

Section 3.02

Services de protection de l'enfance — Sociétés d'aide à l'enfance

1.0 Contexte

1.1 Aperçu

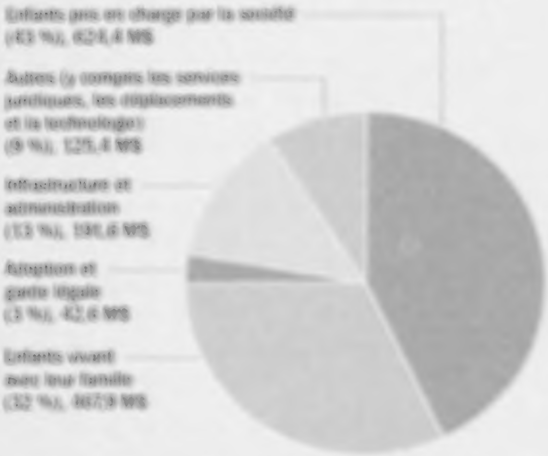
Les services de protection de l'enfance ont pour mission d'aider les enfants et les jeunes qui ont été victimes de mauvais traitements ou de négligence, ou qui risquent de l'être, à grandir dans des milieux sûrs, stables et où l'on s'occupe d'eux. En Ontario, les services de protection de l'enfance sont régis par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), dont l'objet est de promouvoir l'intérêt véritable des enfants ainsi que leur protection et leur bien-être. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) administre le Programme des services de protection de l'enfance (le Programme), et le ministre a désigné 47 sociétés d'aide à l'enfance sans but lucratif locales (les sociétés) qui sont réparties dans toutes les régions de l'Ontario pour fournir directement les services de protection de l'enfance. Ces sociétés ont pour mandat d'exécuter les fonctions suivantes :

- faire enquête sur les allégations ou les preuves selon lesquelles des enfants qui ont moins de 16 ans ou qui sont sous la responsabilité ou la supervision de la Société peuvent avoir besoin de protection;
- protéger, au besoin, les enfants qui ont moins de 16 ans ou qui sont sous la responsabilité ou la protection de la Société en fournissant l'aide, les soins et la surveillance nécessaires en milieu résidentiel (p. ex. famille d'accueil ou foyer de groupe) ou non résidentiel (foyer familial);
- offrir aux familles des services d'orientation, de consultation et d'autres services pour protéger les enfants maltraités, négligés ou à risque;
- faciliter l'adoption des pupilles de la Couronne ou des enfants qui ont été confiés à une société et dont les parents ont consenti à l'adoption.

Contrairement à la plupart des autres programmes ministériels, pour lesquels la prestation des services dépend des fonds disponibles, chaque société est tenue par la loi de fournir l'ensemble des services obligatoires à tous les enfants admissibles identifiés. Autrement dit, il ne peut y avoir de liste d'attente pour les services de protection de l'enfance. En 2014-2015, les paiements de transfert ministériels visant à financer les dépenses des sociétés ont totalisé 1,47 milliard de dollars. La **figure 1** montre la ventilation des dépenses des sociétés par catégorie pour 2014-2015, et indique qu'environ 43 % des fonds ont été consacrés à des services destinés à des enfants qui ont été retirés

Figure 1 : Dépenses des sociétés d'aide à l'enfance par catégorie, 2014-2015

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



Remarque : Les dépenses totales déclarées par les sociétés d'aide à l'enfance étaient inférieures d'environ 18,5 millions de dollars aux paiements de transfert totaux qui leur ont été fournis, indiqués à la figure 2. Cette situation est principalement attribuable au fait que les sociétés ontariennes ont collectivement déclaré un excédent en 2014-2015, qui sera versé à leur fonds d'équilibre budgétaire aux fins de dépenses futures.

de leur domicile et confiés aux soins des sociétés en étant placés, par exemple, dans des familles d'accueil ou des foyers de groupe, ou auprès d'une personne ayant un lien de parenté. La **figure 2** montre le financement fourni aux sociétés ainsi que les volumes des principaux services pour les cinq dernières exercices, et révèle que le nombre d'enfants pris en charge par les sociétés a diminué de plus de 10 % durant cette période. L'**annexe 1** contient une liste des affectations de fonds aux différentes sociétés ainsi que des volumes des principaux services fournis par celles-ci, et fait état des écarts dans le financement et les volumes de services de chaque société.

Les 47 sociétés, sauf 3, font partie de l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) et sont représentées par celle-ci. L'AOSAE soutient les sociétés membres en fournissant des services dans des domaines comme les relations avec le gouvernement, la défense d'intérêts, la gestion de l'information, ainsi que l'éducation et la formation.

En outre, l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes représente de manière indépendante les enfants et les jeunes qui cherchent à obtenir ou qui reçoivent des services en vertu de la Loi. En réponse à une demande ou une plainte, l'intervenant provincial peut, de son propre chef, entreprendre des examens, formuler des recommandations et prodiguer des conseils au gouvernement, aux sociétés et à d'autres fournisseurs de services, comme les exploitants de foyers dans lesquels les sociétés placent des enfants.

Figure 2 : Financement ministériel octroyé aux sociétés, et services de protection fournis par celles-ci, 2010-2011 – 2014-2015

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Paiements de transfert					
Montants versés aux sociétés (en millions de dollars)*	1 451	1 492	1 501	1 512	1 473
Volumes des principaux services					
Nombre total d'enquêtes et de signalements	168 833	170 308	166 137	158 882	162 600
Nombre total d'enquêtes achevées	84 548	85 526	84 540	81 393	81 771
Nombre moyen de cas de protection en milieu familial	26 682	27 386	28 236	27 829	26 932
Nombre moyen d'enfants pris en charge	17 868	17 697	17 273	16 434	15 625
Nombre total d'adoptions menées à terme	979	838	837	974	862

* Les montants versés aux sociétés comprennent des fonds destinés à d'autres priorités ministérielles, notamment un financement ponctuel en 2010-2011 et en 2013-2014 au titre de leurs dettes historiques, et un financement ponctuel à l'appui des fusions chaque année.

1.2 Gouvernance et responsabilisation des sociétés d'aide à l'enfance

Les sociétés sont des personnes morales sans but lucratif autonomes, et chacune d'elles est régie par un conseil d'administration indépendant composé de bénévoles. Aux termes des ententes de responsabilisation conclues entre les sociétés et le Ministère, chaque société doit maintenir des politiques et des procédures appropriées pour assurer, notamment :

- le fonctionnement efficient continu de la société;
- la prise de décisions efficaces et adéquates par la société;
- la gestion prudente et efficace de l'affectation budgétaire approuvée par le Ministère;
- la réalisation rapide et précise des obligations de la société en vertu de la Loi et de l'entente conclue avec le Ministère;
- la préparation, l'approbation et la livraison de tous les rapports requis en vertu de la Loi, des règlements connexes ou de l'entente.

Le conseil d'administration de chaque société doit recevoir régulièrement de la direction des rapports concernant la surveillance et l'évaluation des progrès réalisés par la société relativement au respect des exigences de l'entente de responsabilisation qui sont visées par les politiques et les procédures susmentionnées.

1.3 Prestation des services de protection de l'enfance

Tandis que les services de protection de l'enfance de première ligne sont fournis par les sociétés, le Ministère est quant à lui responsable, en vertu de la Loi, d'établir des normes minimales relatives à la prestation des services de protection de l'enfance (les normes de protection). Ces normes de protection, qui visent à favoriser la prestation en temps opportun de services uniformes et de qualité élevée aux enfants et à leur famille à l'échelle de la province, sont soit inscrites dans la loi, soit prescrites dans les Normes de protection de l'enfance (2007) du Ministère ou dans d'autres politiques ministérielles. L'annexe 2 montre le cheminement général dans le système de protection de l'enfance, et l'annexe 3 énonce les normes de protection clés auxquelles doivent se soumettre les sociétés en ce qui concerne la prestation des services et soutiens de protection de l'enfance.

1.3.1 Signalement des préoccupations concernant la protection de l'enfance

Aux termes de la Loi, toute personne, y compris les professionnels qui travaillent avec des enfants, ayant des motifs raisonnables de croire qu'un enfant a besoin de protection est tenue de faire part de ses soupçons à une société. Le signalement de préoccupations concernant la protection de l'enfance constitue l'élément déclencheur de l'intervention d'une société.

Dans les 24 heures suivant la réception d'un signalement, la société doit effectuer et documenter son évaluation initiale de la situation. À partir de son analyse des renseignements disponibles, la société doit déterminer la réponse la plus appropriée aux préoccupations signalées, qui peut aller de la fermeture du dossier, lorsque l'évaluation initiale par la société donne à penser qu'aucune intervention n'est requise, à l'exécution d'une enquête, quand on conclut que l'enfant peut avoir besoin de protection.

Dans le but de faciliter l'évaluation des préoccupations signalées, la société doit chercher à déterminer s'il y a présence de violence familiale, ainsi que consulter ses dossiers internes et la base de données provinciale qui réunit les dossiers de l'ensemble des sociétés pour repérer toute documentation faisant état de communications avec les personnes concernées. Par ailleurs, si les allégations portent sur le fait que l'enfant a été victime de mauvais traitements ou qu'il peut en être victime, la société doit également vérifier le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants de l'Ontario pour déterminer l'existence d'antécédents

concernant l'enfant, la famille ou l'auteur présumé des mauvais traitements.

1.2.2 Enquêtes de protection de l'enfance

Les sociétés amorcent une enquête de protection de l'enfance relativement à toutes les préoccupations signalées pour lesquelles il y a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un enfant peut avoir besoin de protection en raison de violences ou de mauvais traitements. L'enquête doit débuter dans un délai allant de 12 heures à 7 jours suivant le signalement des préoccupations, selon le niveau d'urgence ou le degré évalué de la menace pour la sécurité de l'enfant, déterminés lors de l'évaluation initiale.

Une enquête de protection de l'enfance vise à évaluer les risques immédiats et à long terme pour un enfant, à vérifier les déclarations faites concernant le besoin de protection d'un enfant et, au bout du compte, à déterminer si un enfant a besoin de recevoir des services de protection. Avant d'entreprendre une enquête, le préposé de la société doit élaborer et documenter un plan d'enquête fondé sur un examen de tous les renseignements actuels et antérieurs disponibles concernant l'enfant et la famille. Bien que d'autres mesures puissent être prises selon chaque situation, toutes les enquêtes de protection de l'enfance doivent comprendre les étapes obligatoires suivantes :

- une rencontre en personne et une entrevue avec l'enfant présumé victime;
- une observation directe des conditions de vie de l'enfant;
- des entrevues avec les autres enfants élevés à la maison ou une observation directe de ceux-ci;
- une entrevue avec l'auteur présumé des mauvais traitements;
- une entrevue avec le responsable non contrevenant.

Les sociétés sont aussi tenues, dans le cadre de toutes leurs enquêtes, de procéder à une évaluation de la sécurité en vue de déterminer s'il existe des menaces immédiates pour la sécurité de l'enfant. Lorsqu'on conclut qu'il existe des menaces imminentes pour la sécurité de l'enfant, un plan de sécurité doit être élaboré sur le champ afin de mettre en place les interventions requises pour assurer la sécurité de l'enfant et de tous les autres enfants qui vivent dans la maison.

Avant de clore leurs enquêtes, les sociétés effectuent une évaluation des risques pour estimer le risque futur de mauvais traitements. Les enquêtes doivent être achevées dans un délai d'un mois suivant le signalement, mais elles peuvent se prolonger sur une période maximale de deux mois après la date du signalement, avec l'approbation d'un superviseur de la société.

1.2.3 Gestion des cas concernant des enfants qui ont besoin de protection

Services de protection pour les enfants qui vivent avec leur famille

Lorsqu'une société a déterminé, à l'issue de son enquête, qu'un enfant a besoin de protection, mais qu'il n'a pas à être retiré de son domicile et pris en charge par la société, l'enfant et la famille reçoivent des services et des soutiens de la société pendant que l'enfant demeure dans la résidence familiale.

Aux termes des normes de protection, dans le mois qui suit la fin de l'enquête, la société doit effectuer une évaluation des forces et des besoins de l'enfant et de la famille, et élaborer un plan de services. Le plan de services doit comprendre au moins des buts, des tâches et des objectifs particuliers, en précisant les personnes responsables et les délais d'exécution, et indiquer le degré prévu de communication du chargé de cas de la société avec l'enfant et la famille. Le plan de services doit être examiné tous les six mois pendant que l'enfant et la famille reçoivent les services, ou lorsque des changements dans la situation familiale ont une incidence sur la pertinence du plan. L'examen a pour objet d'évaluer

les progrès effectués par la famille vers la réalisation des buts et objectifs énoncés, et de mettre le plan à jour, au besoin.

À tout le moins, le chargé de cas doit avoir des rapports directs avec les familles à leur domicile une fois par mois. L'enfant recevant des services de protection est interrogé en privé au domicile ou dans un autre endroit. Les enfants qui ne peuvent communiquer de vive voix sont observés directement dans leur milieu familial, particulièrement en ce qui concerne leurs interactions avec leurs parents ou les personnes responsables.

En outre, les normes ministérielles exigent que le superviseur d'un chargé de cas d'une société examine avec celui-ci, au moins tous les six mois, chaque cas courant de protection de l'enfance, afin de surveiller la qualité des services et l'observation des normes de protection qui s'appliquent.

Services de protection pour les enfants pris en charge par les sociétés

Lorsqu'une société a déterminé, à l'issue de son enquête, qu'un enfant doit être retiré de son domicile et pris en charge par la société, celui-ci peut être placé auprès de personnes ayant un lien de parenté ou dans une famille d'accueil ou un foyer de groupe.

Dans un tel cas, la société doit préparer un programme de soins conçu pour répondre aux besoins particuliers de l'enfant dans les 30 jours suivant son placement dans une famille d'accueil ou un foyer de groupe ou auprès d'une personne ayant un lien de parenté. Le programme de soins est examiné et révisé une première fois dans un délai de 3 mois après le placement, à une autre reprise dans les 6 mois suivant le placement, puis tous les 6 mois par la suite jusqu'à ce que l'enfant cesse d'être pris en charge ou qu'il atteigne l'âge de 18 ans. Dans le cas d'enfants qui sont pris en charge depuis au moins 12 mois, le programme de soins doit englober les sept volets suivants liés à la vie de l'enfant : la santé, l'éducation, l'identité, les relations familiales et sociales, la présentation sociale, le développement émotionnel et comportemental, et les capacités d'autonomie.

Les normes de protection énoncées dans la Loi exigent également que la société effectue une visite privée auprès de l'enfant dans les 30 jours suivant le placement et tous les 90 jours par la suite, pour s'assurer que l'enfant est en sécurité et qu'il reçoit des soins appropriés.

1.3.4 Fermeture d'un dossier

Habituellement, une société ferme un dossier de protection de l'enfance lorsque les préoccupations en matière de protection ont été réglées et que l'enfant n'est plus à risque. Aux termes des normes, avant de fermer un dossier, le chargé de cas de la société doit examiner le dossier avec la famille, les fournisseurs de services concernés (comme des gardiens, des écoles et des médecins) et un superviseur de la société. À tout le moins, les critères suivants doivent être satisfaits pour qu'on puisse fermer un dossier :

- il n'y a pas eu d'incident récent de violence ou de mauvais traitements concernant l'enfant;
- il n'y a aucun indice de menaces actuelles ou imminentes à la sécurité de l'enfant;
- une évaluation des risques récente confirme que les risques constatés antérieurement n'existent plus ou ont été réduits suffisamment pour ne plus susciter d'inquiétudes concernant la sécurité ou le bien-être de l'enfant.

1.4 Soins et soutien continus pour les jeunes

En 2013, le Ministère a instauré le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) en vue de remplacer son Programme de soins et d'entretien prolongés. Comme le programme qu'il remplace, le Programme SSCJ fournit des soutiens financiers et non financiers, par le truchement des sociétés, aux jeunes admissibles âgés de 18 à 20 ans. Les jeunes admissibles comprennent les

anciens pupilles de la Couronne et les jeunes précédemment sujets à une ordonnance de garde légale (dans le cas où une personne assume la garde légale d'un enfant, mais qu'elle ne l'a pas adopté). Le Programme SSCJ vise à faciliter la transition des jeunes vers l'âge adulte et l'autonomie.

Les sociétés doivent conclure une entente de SSCJ avec chaque jeune à qui elles envisagent de fournir des services de SSCJ. Un préposé de la société et le jeune doivent aussi élaborer un plan pour le jeune, fondé sur les points forts, les besoins et les objectifs de celui-ci. Le plan doit inclure les soutiens (y compris les soutiens financiers) que la société fournira. Le préposé de la société et le jeune examinent ensemble le plan au moins une fois tous les trois mois pour discuter des progrès effectués vers l'atteinte des objectifs énoncés. Les soutiens financiers et non financiers ne sont pas conditionnels à la réalisation de progrès par le jeune.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario (les sociétés) visait à déterminer si celles-ci ont mis en place des politiques et des procédures efficaces pour s'assurer que les enfants ayant besoin de protection reçoivent des services appropriés conformément aux exigences stipulées dans les lois, les politiques et les programmes, et si le financement versé aux sociétés est proportionnel à la valeur des services fournis.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour réaliser les objectifs de notre audit. Ces critères ont été examinés et approuvés par des cadres supérieurs du Ministère et des sociétés que nous avons visitées. Notre travail d'audit s'est effectué principalement entre novembre 2014 et juin 2015.

Le présent rapport traite uniquement du rôle que jouent les sociétés dans les services de protection de l'enfance dans la province. Notre compte rendu du rôle assumé par le Ministère se trouve à la **section 3.03** de notre rapport annuel.

Notre audit des sociétés comprenait un examen et une analyse des dossiers pertinents, y compris des dossiers de protection de l'enfance, pour évaluer l'observation des normes législatives et ministérielles de protection, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné du bureau principal du Ministère et de sept sociétés (Toronto, Durham, Kingston, Sudbury, Muskoka, Hamilton et Waterloo). Nous avons interrogé l'ensemble des sociétés de l'Ontario et reçu des réponses de la plupart d'entre elles au sujet du nouveau modèle de financement et de leurs points repères concernant les charges de travail. Nous avons également sondé les 14 sociétés qui étaient censées être les premières à adopter le Réseau d'information pour la protection de l'enfance.

En outre, nous avons rencontré des cadres supérieurs à l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, qui représente 44 des 47 sociétés d'aide à l'enfance en Ontario, afin d'acquérir une meilleure compréhension du rôle que jouent les sociétés ainsi que des enjeux dans le secteur des services de protection de l'enfance. Nous avons aussi rencontré l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes et le coroner en chef de l'Ontario pour connaître leur point de vue concernant les services de protection de l'enfance et les défis liés à la prestation de ces services en Ontario.

Nous avons également examiné les rapports préparés par l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, qui a été mise sur pied par le Ministère en 2009 en vue d'examiner le secteur de la protection de l'enfance et de recommander des changements. Enfin, nous avons communiqué avec les bureaux de la vérificatrice provinciale de la Saskatchewan et du vérificateur général de l'Alberta pour discuter des systèmes d'information utilisés aux fins de la prestation des services sociaux dans leurs provinces respectives.

3.0 Résumé

Les sociétés jouent un rôle important, mais difficile, dans les services de protection de l'enfance. Leurs interventions ne sont pas toujours bien accueillies, et le fait d'intervenir ou de ne pas intervenir peut avoir des répercussions considérables sur la sécurité et le bien-être des enfants qui ont besoin de leurs services. À cet égard, nous constatons que les sociétés doivent améliorer leur observation des normes de protection pour faire en sorte que les enfants reçoivent des soins et une protection appropriés.

Les 47 sociétés de la province fonctionnent de manière indépendante, et nous avons relevé des différences dans les services et soutiens qu'elles fournissent ainsi que des écarts dans les charges de travail des préposés des sociétés, ce qui peut avoir une incidence sur l'uniformité des soins et des soutiens que reçoivent les enfants et les familles à l'échelle de province. Nous avons constaté que le nombre moyen de cas de protection en milieu familial par préposé variait entre 8 et 32 par mois.

Voici certaines de nos principales préoccupations concernant la prestation des services de protection de l'enfance par les sociétés :

- **Il peut arriver que des sociétés ferment trop rapidement des dossiers de protection de l'enfance.** Dans plus de la moitié des dossiers ayant fait l'objet d'une réouverture subséquente que nous avons examinés, les circonstances et les facteurs de risque qui ont entraîné la réouverture du cas étaient présents lorsque le dossier a été fermé la première fois. En moyenne, la réouverture subséquente des dossiers survenait dans les 68 jours suivant leur fermeture initiale, et dans plusieurs cas des préoccupations concernant la protection de l'enfance ont été signalées à la société dans la semaine suivant la fermeture initiale.
- **Les sociétés n'avaient pas achevé des enquêtes de protection de l'enfance en temps opportun, et elles n'avaient pas toujours exécuté toutes les étapes d'enquête requises.** De telles exigences ont pour but de s'assurer que les enquêtes permettent de recueillir des preuves et de l'information crédibles, et qu'elles ne sont ni trop longues ni trop intrusives. Dans plus du tiers des enquêtes que nous avons examinées, les évaluations de la sécurité visant à déterminer les menaces immédiates à la sécurité de l'enfant n'avaient pas été effectuées ou n'avaient pas été exécutées en temps opportun. Par ailleurs, dans les sociétés que nous avons visitées, aucune des enquêtes de protection de l'enfance examinées n'avait été achevée dans les 30 jours suivant le signalement de préoccupations à la société, comme il est prescrit. En moyenne, les enquêtes avaient été menées à terme plus de sept mois après le signalement.
- **Les sociétés n'effectuaient pas toujours les visites à domicile et les examens des plans de services en temps opportun dans les cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille.** Dans plus de la moitié des dossiers que nous avons examinés, les chargés de cas des sociétés étaient en mesure de visiter les enfants et leur famille à leur domicile tous les trois mois seulement, au lieu de tous les mois conformément aux normes de protection. En outre, dans plus de la moitié des cas examinés, les examens des plans de services n'étaient pas effectués tous les six mois comme il est exigé. Les examens des plans de services comprennent des étapes importantes, par exemple l'évaluation des progrès réalisés par la famille vers l'atteinte des objectifs énoncés dans le plan, afin d'assurer la sécurité et le bien-être de l'enfant et d'apporter des ajustements, le cas échéant.
- **Les sociétés n'établissaient pas et n'examinaient pas toujours les programmes de soins en temps opportun dans les cas où les enfants sont pris en charge par des sociétés.** Pour environ le tiers des cas que nous avons examinés, les plans portant notamment

sur la santé, l'éducation, le développement émotionnel et comportemental et les capacités d'autonomie de l'enfant n'avaient pas été produits et examinés en temps opportun.

- **Les sociétés ne procédaient pas toujours à une vérification des antécédents liés à la protection de l'enfance des personnes qui côtoient les enfants.** Le fait de ne pas effectuer ces vérifications essentielles pour déceler la présence de violence familiale ou de mauvais traitements à l'endroit de l'enfant au moment où les préoccupations concernant la protection de l'enfance sont signalées, en plus d'accroître le risque que l'enfant soit laissé à la charge de personnes ayant de tels antécédents, a aussi une incidence sur la capacité de la société d'évaluer de manière adéquate le risque pour l'enfant. Dans certains des cas que nous avons examinés, les sociétés n'avaient pas consulté leurs propres dossiers et la base de données provinciale qui réunit les dossiers de l'ensemble des sociétés afin de vérifier les antécédents des personnes qui côtoient l'enfant. Par ailleurs, dans plus de la moitié des dossiers examinés portant sur des allégations de violence, les sociétés n'avaient pas consulté le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants de l'Ontario pour déterminer s'il existait un dossier de mauvais traitements lié à l'enfant, à la famille ou à l'auteur présumé des mauvais traitements.
- **Le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) ne réalise pas entièrement son objectif consistant à préparer les jeunes à la fin de la prise en charge.** L'efficacité de ce programme, qui vise à faciliter la transition des jeunes vers l'âge adulte et l'autonomie, est amoindrie par le défaut de conformité des sociétés aux politiques ministérielles et par la capacité limitée des sociétés d'inciter les jeunes à participer activement à la planification de leur transition. Par exemple, dans près de la moitié des dossiers que nous avons examinés, rien n'indiquait que les jeunes participaient activement au travail de transition vers l'âge adulte et l'autonomie et qu'ils faisaient des efforts raisonnables pour se préparer à cette transition. En 2013, le Ministère a supprimé l'exigence selon laquelle les jeunes devaient s'efforcer d'atteindre des objectifs établis pour continuer de recevoir des soutiens financiers et non financiers dans le cadre du Programme SSCJ, ce qui limite dans une certaine mesure la capacité des sociétés d'inciter les jeunes à essayer de réaliser ces objectifs.
- **Il est possible d'assurer une meilleure utilisation du financement aux fins de la prestation de services directs aux enfants et à leur famille.** Par exemple, le rapport coût-efficacité pourrait être amélioré en fusionnant des sociétés voisines pour réaliser des économies d'échelle, ainsi qu'en centralisant certaines fonctions administratives qui sont exécutées séparément par les sociétés à l'heure actuelle.

Le présent rapport comprend six recommandations, qui regroupent huit mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

RÉPONSE GLOBALE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

L'audit examinait les pratiques de 7 des 47 sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario (les sociétés). Cette réponse regroupe leurs vues et celles de l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE). L'AOSAE et les sociétés apprécient les recommandations de la vérificatrice générale.

Les sociétés d'aide à l'enfance, en collaboration avec l'AOSAE, ont lancé un certain nombre d'initiatives qui répondront aux constatations du présent rapport. En particulier, elles ont consacré beaucoup de temps et de ressources à la définition, la collecte et l'analyse des données

afin d'élaborer un ensemble complet d'indicateurs de rendement. Ces indicateurs fourniront des informations précieuses sur l'impact des services fournis aux enfants et aux familles, ainsi que sur la capacité et la gouvernance des sociétés partout dans la province. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit offrir un soutien continu et solide en matière de finances et de leadership pour que ce travail produise tous les résultats escomptés. Ces efforts, conjugués à d'autres initiatives, ont permis de renforcer un secteur déjà responsable.

Le présent rapport souligne l'environnement financier difficile auquel font face les sociétés de protection de l'enfance et leurs partenaires. L'AOSAE et ses membres ont hâte de travailler avec le gouvernement à régler les problèmes de financement et sont déterminés à réaliser des gains d'efficience à l'échelle de la province.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les sociétés doivent adhérer plus étroitement aux normes de protection pour faire en sorte que les enfants bénéficient de soins et d'une protection appropriés

Les sept sociétés que nous avons visitées ne se conformaient pas toujours aux exigences des lois, des règlements et des politiques ministérielles visant à favoriser la prestation en temps opportun de services de protection de l'enfance uniformes et de qualité élevée.

Le coroner en chef de l'Ontario et l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes admettent que le travail qu'effectuent les sociétés d'aide à l'enfance pour mettre les enfants à l'abri du danger n'est pas facile. Cependant, ils reconnaissent également que le système de protection de l'enfance comporte des lacunes qui doivent être comblées pour faire en sorte que les enfants et les jeunes les plus vulnérables bénéficient de soins appropriés et obtiennent de meilleurs résultats. Certaines de nos observations relatives aux services de protection fournis par les sociétés concordent avec les constatations et les recommandations découlant de l'examen des décès d'enfants auprès desquels des sociétés étaient intervenues, effectué par le coroner en chef. Ces cinq dernières années, le coroner a examiné plus de 200 cas de décès d'enfants auprès desquels des sociétés étaient intervenues.

Nous présentons dans les sections suivantes les points qui nous préoccupent concernant la prestation des services de protection par les sociétés.

4.1.1 Les sociétés ne procédaient pas toujours à une vérification des antécédents liés à la protection de l'enfance des personnes qui côtoient les enfants

Dans plus de la moitié des cas examinés où un enfant avait subi des mauvais traitements ou avait prétendument subi de tels traitements et pour lesquels une vérification des antécédents était requise dans le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants de l'Ontario, nous avons constaté que les sociétés n'avaient pas effectué cette vérification pour déterminer s'il existait un dossier de mauvais traitements lié à l'enfant, à la famille ou à l'auteur présumé des mauvais traitements. Nous avons aussi observé que, dans certains cas, les sociétés n'avaient pas cherché à déterminer s'il y avait présence de violence familiale et n'avaient pas consulté leurs propres dossiers ni la base de données provinciale qui réunit les dossiers de l'ensemble des sociétés pour savoir si des préoccupations avaient déjà été signalées au sujet des personnes concernées. Ces vérifications sont importantes, car elles aident à évaluer le niveau de menace pour la sécurité de l'enfant lors du signalement initial. En ce qui concerne ces cas, il n'y avait pas de documentation expliquant les raisons pour lesquelles les vérifications n'avaient pas été effectuées.

Nos préoccupations relatives à la vérification des antécédents concordent avec les constatations du coroner en chef de l'Ontario, qui a observé de façon constante, dans les examens des décès d'enfants qu'il a effectués ces cinq dernières années, qu'on ne procédait pas toujours à la vérification des antécédents des personnes côtoyant les enfants. Le coroner en chef a également mentionné qu'il importait que les sociétés obtiennent les antécédents liés à la protection de l'enfance et tiennent compte de ceux-ci afin d'éclairer leur évaluation des tendances en matière de comportement et des risques pour les enfants.

Si l'on ne procède pas à ces vérifications essentielles, les enfants courent le grave risque d'être confiés à la charge de personnes ayant des antécédents de mauvais traitements à l'endroit d'enfants. Ce risque s'est concrétisé lorsque Jeffrey Baldwin est décédé en 2002, après des années de négligence et de mauvais traitements de la part de ses grands-parents maternels, qui avaient auparavant été reconnus coupables de mauvais traitements envers un enfant. La société qui était intervenue auprès de l'enfant n'était pas au courant des antécédents des grands-parents parce qu'elle avait omis de consulter ses propres dossiers. Ces lacunes concernant la vérification des antécédents liés à la protection de l'enfance pourraient subsister 13 ans après le décès de Jeffrey Baldwin.

4.1.2 Les sociétés n'avaient pas achevé des enquêtes de protection de l'enfance en temps opportun, et elles n'avaient pas toujours exécuté toutes les étapes d'enquête requises

Dans les sociétés que nous avons visitées, environ le quart des enquêtes examinées n'avaient pas été amorcées dans le délai d'intervention prescrit, qui va de 12 heures à 7 jours selon le niveau d'urgence et le niveau de menace évalué pour la sécurité de l'enfant. En moyenne, ces enquêtes ont commencé cinq jours après la fin du délai d'intervention prescrit. Dans la moitié de ces cas, il n'y avait aucune documentation expliquant la raison du non-respect du délai ou indiquant que le retard avait été approuvé par un superviseur de la société, comme il est exigé.

Nous avons également constaté que les sociétés n'avaient pas exécuté certaines étapes clés des enquêtes ou qu'elles ne les avaient pas exécutées à temps. Par exemple, dans près de la moitié des enquêtes que nous avons examinées, le plan d'enquête obligatoire, qui décrit la démarche et les étapes devant être suivies, n'avait pas été préparé du tout ou ne l'avait pas été avant le début de l'enquête, comme il est exigé. Par ailleurs, nous avons observé que dans plus du tiers des enquêtes examinées, les sociétés n'avaient pas effectué une évaluation de la sécurité (qui vise à déterminer s'il y a une menace immédiate pour l'enfant) ou n'avaient pas exécuté cette évaluation dans les délais prescrits (qui vont de 12 heures à 7 jours). Dans ces cas, l'évaluation de la sécurité avait été effectuée en moyenne près de 50 jours après la date du renvoi.

Les sociétés visitées n'avaient achevé aucune des enquêtes que nous avons examinées (qui servent à déterminer si l'enfant a besoin de protection) dans le délai prescrit de 30 jours suivant la date à laquelle le cas a été porté à l'attention de la société. Dans un cas, aucune enquête n'avait été exécutée. La durée d'une enquête peut être prolongée, avec l'approbation d'un superviseur, jusqu'à deux mois après la date du signalement du cas à la société, mais dans plus de la moitié des dossiers que nous avons examinés, rien n'indiquait qu'un superviseur avait approuvé une prolongation, ou il n'y avait aucune justification valide de la prolongation de la durée de l'enquête. Dans les cas où les enquêtes ont été prolongées et que la prolongation s'accompagnait d'une justification, nous avons constaté que la raison la plus couramment invoquée était que les sociétés avaient été incapables de joindre les familles pour procéder à une évaluation appropriée, de sorte qu'il a fallu prolonger l'enquête. En moyenne, les enquêtes que nous avons examinées avaient été achevées plus de sept mois après la date du signalement à la société, et l'une d'elles s'était

échelonnée sur près de deux ans. Les retards dans l'exécution des enquêtes prolongent inutilement la période durant laquelle les enfants sont exposés à des risques, car les services et soutiens visant à assurer la sécurité et le bien-être des enfants demeurent incertains pendant que les enquêtes sont en cours.

4.1.3 Les sociétés n'effectuaient pas toujours les visites à domicile et les examens des plans de services en temps opportun dans les cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille

Dans près des deux tiers des cas que nous avons examinés où des enfants ayant besoin de protection étaient demeurés sous la responsabilité de leur famille, les sociétés n'avaient pas produit un plan de services en temps opportun, c'est-à-dire dans le premier mois de services. Un plan de services énonce les buts et objectifs particuliers concernant la protection et le bien-être de l'enfant, l'échéancier pour l'atteinte des buts et objectifs, ainsi que la fréquence à laquelle le chargé de cas est censé communiquer avec l'enfant et la famille. En outre, dans la moitié des cas examinés dans les sociétés que nous avons visitées, nous avons constaté que celles-ci n'avaient pas procédé à une évaluation des points forts et des besoins de la famille et de l'enfant dans le premier mois suivant le début de la prestation des services, comme il est exigé.

Nous avons également observé que dans plus de la moitié des cas examinés, les chargés de cas n'avaient pas effectué d'examens des plans de services tous les six mois, comme il est prescrit, et en certaines occasions, les plans n'avaient fait l'objet d'aucun examen. L'examen du plan de services vise à s'assurer que l'on respecte les étapes clés à suivre pour garantir la sécurité de l'enfant, comme l'évaluation des progrès vers l'atteinte des buts et des objectifs, et l'apport d'ajustements au plan, au besoin. En outre, nous avons constaté que, dans plus de la moitié des cas examinés, le plan de service en place ne comprenait pas d'éléments détaillés visant à assurer la sécurité de l'enfant, comme des buts, des tâches et des objectifs particuliers, les personnes responsables des tâches, les délais d'exécution, ou le degré prévu de communication de la société avec l'enfant et la famille.

Nous avons remarqué que, malgré les tentatives des chargés de cas d'effectuer des visites planifiées et non annoncées aux enfants et aux familles, des visites n'avaient pas été exécutées tous les mois dans plus de la moitié de cas examinés. Nous avons plutôt observé que les visites des chargés de cas au domicile des enfants et des familles avaient lieu en moyenne tous les trois mois durant la période visée par notre étude. La fréquence des visites revêt une importance particulière, car celles-ci s'accompagnent d'une entrevue de l'enfant ou d'une observation visant à confirmer que l'enfant est en sécurité et qu'il est pris en charge comme il se doit. Dans des rapports précédents, le coroner en chef de l'Ontario a mentionné que les préposés devaient recevoir une formation et des soutiens additionnels afin qu'ils soient mieux outillés pour encourager les gardiens qui sont réticents à participer aux services de protection de l'enfance, en indiquant que, dans les cas où les tentatives répétées de rencontrer les familles s'avèrent infructueuses, une approche plus intrusive peut être nécessaire pour assurer la sécurité de l'enfant.

Nous avons également constaté que la supervision par les sociétés des personnes chargées des cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille ne respectait pas le calendrier prescrit. Tous ces cas doivent être examinés toutes les six semaines dans le cadre de séances de supervision planifiées entre le chargé de cas de la société et son superviseur, mais nous avons observé qu'en moyenne, les séances de supervision documentées avaient lieu toutes les 11 semaines, ce qui représente près du double de l'exigence minimale.

4.1.4 Les sociétés ne procédaient pas toujours à des visites et n'examinaient pas toujours les programmes de soins en temps opportun dans les cas où les enfants sont pris en charge par des sociétés

Nous avons constaté que, dans près du tiers des cas examinés d'enfants pris en charge par les sociétés visitées, il n'y avait pas de documentation claire, voire pas de documentation du tout, expliquant les raisons pour lesquelles la société estimait que le placement particulier d'un enfant, par exemple dans un foyer de groupe ou une famille d'accueil, constituait la meilleure option pour celui-ci.

Nous avons également observé que dans environ le quart des cas examinés, les sociétés n'avaient pas produit un programme de soins dans les 30 jours suivant le placement de l'enfant dans un foyer de groupe ou une famille d'accueil. En outre, dans plus de 10 % des cas examinés, les plans n'avaient pas été examinés dans les délais prescrits. Ces plans doivent être revus dans les trois mois suivant le placement, puis dans un délai de six mois après le placement, et tous les six mois par la suite. Les programmes de soins sont importants, car ils visent à répondre aux besoins particuliers des enfants et à surveiller leurs progrès dans sept domaines clés, dont la santé, l'éducation, et les relations familiales et sociales.

Conformément aux observations formulées à la **section 4.1.3**, nous avons remarqué que les chargés de cas avaient tenté d'effectuer des visites privées auprès des enfants durant la période visée par notre examen. Nous avons constaté que des visites privées avaient eu lieu, mais qu'elles n'avaient pas été réalisées selon l'échéancier prévu par la loi dans environ 10 % des cas, ce qui exposait ces enfants à des risques accrus. Les sociétés sont tenues d'effectuer des visites privées auprès des enfants dont ils ont la charge dans les 7 jours et les 30 jours suivant l'admission et le placement de l'enfant, et tous les 90 jours par la suite.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que les enfants et les jeunes ayant besoin de protection bénéficient en temps opportun de soins et de soutiens uniformes et appropriés, les sociétés d'aide à l'enfance doivent s'assurer de respecter toutes les exigences stipulées dans les lois, les règlements et les programmes dans les domaines suivants :

- **l'exécution des vérifications des antécédents de toutes les personnes qui côtoient l'enfant, dès le signalement de préoccupations concernant la protection de l'enfance;**
- **l'exécution des enquêtes de protection de l'enfance dans le délai d'intervention prescrit;**
- **l'exécution des visites à domicile et des examens des plans de services dans les délais prescrits dans les cas où les enfants demeurent sous la responsabilité de leur famille;**
- **l'exécution des examens des programmes de soins dans les délais prescrits dans les cas où les enfants sont pris en charge par des sociétés.**

RÉPONSE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

Les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) et l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) conviennent que les enfants, les jeunes et les familles de l'Ontario devraient bénéficier de soins et de soutiens uniformes et appropriés en temps opportun.

Nous reconnaissons l'importance de procéder à des vérifications des antécédents en cas d'allégations de mauvais traitements ou de négligence, et les sociétés veilleront à ce que ces vérifications soient effectuées de façon systématique.

Les sociétés et l'AOSAE se sont engagées dans un processus à long terme pour s'assurer que l'évaluation de leur travail est axée sur la mesure des résultats pour les enfants et les familles servis. Le plus important est de prendre des décisions appropriées en temps opportun afin d'assurer la prestation de services de haute qualité, au lieu de se concentrer uniquement sur la question de savoir si une décision a été prise.

L'AOSAE et les sociétés joindront leurs efforts afin de concevoir des méthodes qui permettront d'améliorer la conformité à toutes les normes identifiées par la vérificatrice générale, y compris celles concernant les délais associés aux enquêtes et aux visites à domicile, les examens des plans de services et les examens des programmes de soins.

4.2 Il peut arriver que des sociétés ferment trop rapidement des dossiers de protection de l'enfance

Dans les sept sociétés que nous avons visitées, nous avons examiné un échantillon de dossiers de protection de l'enfance qui avaient été rouverts après avoir été fermés une première fois, dans les cas d'enfants qui étaient demeurés dans leur famille et ceux d'enfants qui avaient été pris en charge par les sociétés. Nous avons constaté qu'il peut arriver que des sociétés ferment des dossiers prématurément, ce qui entraîne un risque pour le bien-être des enfants. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Dans près de la moitié des dossiers rouverts que nous avons examinés, les facteurs de risque associés aux préoccupations initialement signalées concernant la protection de l'enfance étaient toujours présents ou n'avaient pas été entièrement réglés lorsque le dossier a été fermé pour la première fois. Nous avons observé, par exemple, des cas où un dossier avait été clos après une seule conversation par téléphone et sans qu'on s'entretienne avec l'enfant, alors que celui-ci vivait dans un milieu où l'on avait constaté que les punitions corporelles et la violence familiale étaient chose courante.
- Pour plus de la moitié des dossiers rouverts que nous avons examinés, les circonstances et les facteurs qui ont entraîné le signalement subséquent de préoccupations concernant la protection de l'enfance à la société étaient présents lorsque le dossier a été fermé la première fois. En moyenne, la réouverture subséquente des dossiers survenait dans les 68 jours suivant leur fermeture initiale, et dans plusieurs cas, la société avait dû intervenir de nouveau à l'intérieur d'une semaine. Par exemple, dans un cas, la mère a mentionné au moment de la fermeture du dossier qu'elle trouvait difficile d'assumer la garde de son enfant, mais le dossier a quand même été fermé. On a dû le rouvrir sept jours plus tard, après que le médecin de famille eut mentionné que la mère avait toujours besoin des services de la société, qu'elle avait des antécédents de dépression postpartum et d'anxiété, et qu'elle prenait plusieurs médicaments prescrits. Dans un autre cas, l'école que fréquentait l'enfant avait signalé des préoccupations relatives au comportement de la mère, particulièrement en ce qui concernait sa consommation de drogues. Un dossier avait été précédemment ouvert pour cet enfant en raison de préoccupations semblables au sujet de sa mère, mais on l'avait fermé parce que l'enquête n'avait pas permis de confirmer que la mère consommait des drogues. Cette absence de vérification aurait pu être suffisante pour garder le dossier ouvert, d'autant plus que la consommation de drogues de la mère a fait l'objet du rapport suivant.

Nos préoccupations relatives à la fermeture prématurée de dossiers et au fait que des enfants cessent trop rapidement de recevoir des services des sociétés concordent avec les constatations du coroner en chef de l'Ontario. Ces dernières années, les rapports du Comité d'examen des décès

d'enfants du coroner en chef ont constamment fait état d'inquiétudes concernant la fermeture prématurée de dossiers, même dans les cas où les sociétés interviennent depuis longtemps, par exemple lorsqu'elles ont de la difficulté à localiser les familles ou que celles-ci sont réfractaires aux interventions des sociétés.

RECOMMANDATION 2

Afin d'éviter la fermeture prématurée de dossiers de protection, les sociétés d'aide à l'enfance doivent s'assurer que les facteurs de risque existants ont été traités de manière appropriée avant de clore un dossier. Par ailleurs, un examen et une analyse de tous les dossiers rouverts doivent être effectués tous les ans pour déterminer s'il convient de prendre des mesures correctives en vue de minimiser les fermetures prématurées de dossiers.

RÉPONSE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

Les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) et l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) reconnaissent la nécessité de gérer les facteurs de risque en poursuivant leur travail auprès des enfants et des familles. Des données concernant les mauvais traitements à répétition seront recueillies et analysées afin de déterminer les modifications à apporter aux pratiques s'il y a lieu.

Les sociétés se sont engagées à offrir des services de qualité et s'efforcent de promouvoir l'excellence en établissant une culture d'apprentissage organisationnel et d'amélioration continue de la qualité. Pour ce faire, elles auditent des dossiers internes, évaluent les programmes et engagent les clients et les intervenants, afin de repérer les pratiques exemplaires et d'appuyer les initiatives d'amélioration.

4.3 Le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) ne réalise pas entièrement son objectif consistant à préparer les jeunes à la fin de la prise en charge

En 2014-2105, environ 3 400 jeunes recevaient des soutiens des sociétés dans le cadre du Programme SSCJ. Il est ressorti de notre examen que l'exécution du Programme par les sociétés de même que son efficacité pour ce qui est d'aider les jeunes à faire la transition vers l'âge adulte et l'autonomie devaient être grandement améliorées.

4.3.1 Des plans visant à aider les jeunes à se préparer à devenir autonomes ne sont pas toujours en place ou ceux qui sont en place ne sont pas toujours surveillés par les sociétés

Nous avons examiné les ententes requises de SSCJ entre les sociétés et les jeunes, qui énoncent les rôles et les responsabilités des jeunes et des sociétés, et nous avons constaté que dans certains cas, de telles ententes n'avaient pas été mises en place ou n'avaient pas été signées par toutes les parties. Aux termes de la politique ministérielle, l'entente de SSCJ doit être signée par le jeune et un préposé de la société, et approuvée par le directeur général de la société ou son remplaçant désigné. Chaque entente a une durée de 12 mois et peut être renouvelée annuellement.

Nous avons aussi observé que les plans pour les jeunes, qui comprennent les objectifs des jeunes et les mesures prévues pendant qu'ils reçoivent un soutien financier ou non financier, n'étaient pas toujours produits, examinés et mis à jour en temps opportun. Le plan initial doit être achevé dans les 30 jours suivant la signature de l'entente de SSCJ et doit être mis à jour au moins tous les 12 mois. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans environ le quart des cas que nous avons examinés, le plan initial du jeune n'avait pas

été produit dans le mois suivant la finalisation de l'entente de SSCJ, comme il est exigé, n'avait pas été signé par toutes les parties concernées (le jeune, le préposé de la société et le directeur général de la société ou son remplaçant désigné) ou n'avait pas été produit du tout.

- Dans près de la moitié des cas que nous avons examinés, le plan du jeune n'avait pas été examiné au moins tous les trois mois, comme il est exigé, pour évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs énoncés et discuter de ceux-ci. Nous avons également relevé certains cas où l'examen n'avait jamais eu lieu.

4.3.2 La capacité des sociétés d'influer sur les jeunes est limitée par le fait qu'on n'exige pas que les jeunes participent activement à la planification de leur transition

Comme nous l'avons mentionné à la **Section 1.4**, le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) vise à aider les jeunes à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour effectuer la transition vers l'âge adulte et l'autonomie. Nous avons remarqué que lorsque le Programme SSCJ a remplacé le Programme de soins et d'entretien prolongés, en 2013, le Ministère a éliminé l'exigence selon laquelle les jeunes devaient s'efforcer d'atteindre les objectifs qui avaient été établis et dont on avait convenu au préalable pour continuer de recevoir des soutiens. Dans le cadre de l'actuel Programme SSCJ, le soutien fourni au jeune n'est pas conditionnel à la réalisation de progrès vers l'atteinte des objectifs énoncés dans son plan.

Le Ministère a expliqué qu'il a supprimé cette exigence dans le cadre de sa tentative de remaniement du Programme SSCJ, qui vise à modifier celui-ci pour qu'il devienne un outil permettant de mieux planifier la transition en vue d'améliorer les résultats et de prévenir la pauvreté chez les jeunes qui cessent de recevoir des services des sociétés, au lieu d'être une solution de rechange à l'aide sociale. Les sociétés nous ont toutefois indiqué que ce changement, au bout du compte, avait amoindri leur capacité d'influencer les jeunes durant leur transition vers l'âge adulte et l'autonomie.

Dans près de la moitié des cas que nous avons examinés, rien n'indiquait que les jeunes avaient participé activement à la préparation de leur transition vers l'âge adulte et l'autonomie, comme le prévoit le Programme. Dans ces cas, on ne pouvait conclure avec certitude que les jeunes avaient déployé des efforts raisonnables pour préparer leur transition vers l'âge adulte.

RECOMMANDATION 3

Afin d'accroître la mesure dans laquelle le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) aide les jeunes à effectuer leur transition vers l'autonomie et l'âge adulte :

- les sociétés d'aide à l'enfance doivent s'assurer que des ententes signées sont en place, et que des plans pour les jeunes sont établis, examinés et mis à jour en conséquence;
- le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit procéder à une évaluation afin de déterminer si les soutiens fournis dans le cadre du Programme SSCJ qui ne sont pas conditionnels à la réalisation de progrès avérés vers l'atteinte des objectifs liés à la transition du jeune vers l'autonomie et l'âge adulte donnent de meilleurs résultats pour les jeunes (par comparaison avec les soutiens conditionnels à la réalisation de progrès).

RÉPONSE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

Les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) et l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) acceptent et apprécient les commentaires réfléchis de la vérificatrice générale concernant le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes (SSCJ) et

s'assureront que des ententes signées sont en place et que des plans pour les jeunes sont établis, examinés et mis à jour en conséquence.

Étant donné la nécessité évidente de mettre l'accent sur l'autonomie des jeunes afin de promouvoir la résilience et l'acquisition d'aptitudes à la vie quotidienne, nous appuyons le Programme SSCJ. L'AOSAE et les sociétés accueilleraient favorablement des possibilités de collaboration formelle avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) afin de trouver des moyens d'aider les jeunes à planifier leur transition à l'âge adulte.

Le Ministère a décidé que les soutiens financiers du Programme SSCJ ne seraient pas liés aux objectifs d'un jeune ni à son plan pour atteindre ces objectifs. Bien que le Ministère n'ait pas l'intention, pour le moment, de rendre les soutiens du Programme SSCJ conditionnels à l'atteinte des objectifs, il travaille à l'établissement de mesures des résultats pour ce programme et il envisagera de réévaluer les soutiens conditionnels aux progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs ainsi que d'autres façons possibles d'appuyer les jeunes dans le cadre du Programme SSCJ.

4.4 Les différences d'une société à l'autre se traduisent par un manque d'uniformité dans les services de protection de l'enfance à l'échelle de la province

En 2010, l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (la Commission) a mentionné qu'il y avait plus de différences que de similitudes entre les sociétés dans des domaines comme la capacité de prestation des services et les modèles de prestation, ce qui donnait lieu à des écarts dans la disponibilité, la gestion et la prestation des services de protection de l'enfance à l'échelon local. La Commission est même allée jusqu'à déclarer que la manière dont les enfants et les familles recevaient les services de protection de l'enfance variait tellement à l'échelle de l'Ontario que l'on pouvait difficilement affirmer que toutes les sociétés offraient les mêmes services en vertu du même mandat. Cinq ans après la publication des constatations de la Commission, il est ressorti de notre analyse et de nos visites que des différences existent toujours.

4.4.1 Les écarts dans les charges de travail des préposés d'une société à l'autre peuvent influer sur l'uniformité de la prestation des services

Le Ministère n'a pas établi de normes en matière de charge de travail sur lesquelles les sociétés pourraient s'appuyer pour évaluer le caractère raisonnable de la charge de travail de leurs employés et s'assurer qu'ils ont un effectif suffisant pour fournir en temps opportun des services appropriés de protection de l'enfance. Il est ressorti de nos visites aux sociétés et de notre sondage que la plupart des sociétés avaient établi leurs propres points repères en matière de charge de travail, et que dans bon nombre de cas, ceux-ci avaient été intégrés aux conventions collectives des chargés de cas.

Nous avons analysé les données sur la dotation et les services déclarées par toutes les sociétés (y compris les sept que nous avons visitées) pour 2014-2015, et nous avons constaté que les charges de travail par chargé de cas variaient grandement d'une société à l'autre. La **figure 3** présente une comparaison des charges de travail entre les sociétés de toute la province pour 2014-2015. Elle montre, par exemple, que le nombre total d'enquêtes en cours par préposé en 2014-2015 allait de 50 à 111, et que le nombre moyen de cas de protection en milieu familial par préposé allait de 8 à 32 par mois.

Les chargés de cas nous ont dit qu'outre la gestion des cas qui leur sont confiés, ils peuvent aussi avoir à assumer d'autres responsabilités, comme la formation de nouveaux préposés, la participation à des comités dans le cadre d'initiatives de la société,

Figure 3 : Comparaison des charges de travail dans les sociétés d'aide à l'enfance à l'échelle de la province, 2014-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Centre	Est	Nord	Toronto	Ouest	Province
			Nombre de sociétés			
Sociétés dans la région	7	10	12	4	13	**46**[1]
Sociétés dotées de points repères pour les charges de travail[2]	6	6	4	4	12	**32**[3]
Sociétés pour lesquelles les points repères relatifs aux charges de travail sont intégrés aux conventions collectives	5	5	4	2	7	**23**[3]
			Charge de travail réelle[4]			
Enquêtes par préposé[5]						
Minimum	52	52	54	72	50	**50**
Maximum	108	110	111	94	92	**111**
Moyenne	78	84	69	80	73	**78**
Cas de protection en milieu familial par préposé[6]						
Minimum	8	13	13	12	11	**8**
Maximum	22	32	21	16	19	**32**
Moyenne	15	17	17	14	15	**16**
Cas d'enfants pris en charge par préposé[6]						
Minimum	11	8	9	9	12	**8**
Maximum	19	21	24	18	19	**24**
Moyenne	16	16	16	15	16	**16**

1. L'Ontario compte 47 sociétés en 2015-2016.
2. Les points repères pour les charges de travail varient d'une société à l'autre. Beaucoup de points repères étaient exprimés sous forme de fourchettes et de maximums, et d'autres, sous forme de ratios ou de dénominateurs pour l'examen de la charge de travail.
3. D'après les réponses fournies à notre sondage par 40 sociétés.
4. Les cas particuliers extrêmes ont été exclus afin d'obtenir une fourchette plus représentative.
5. Les chiffres sont fondés sur le nombre total d'enquêtes en cours durant l'année.
6. Les chiffres sont fondés sur les nombres mensuels moyens de cas pour l'année.

l'offre d'un soutien à leurs collègues et la supervision d'étudiants en travail social. Ils ont également mentionné durant nos discussions que la complexité des cas peut varier grandement, et que cela a une incidence sur le temps qui doit être consacré à chacun d'eux. Néanmoins, les écarts importants dans les charges de travail des préposés suscitent des préoccupations concernant l'uniformité des services de protection de l'enfance à l'échelle de la province.

4.4.2 Les différences dans les services offerts par les sociétés se traduisent par un manque d'uniformité des soutiens reçus par les familles

La taille des 7 sociétés que nous avons visitées variait, le plus petit organisme ayant un effectif de 50 employés et un budget de 7 millions de dollars, et le plus grand, un effectif de 750 employés et un budget de 160 millions de dollars. Bien que ces différences importantes puissent être attribuées au fait que les sociétés servent des collectivités qui varient considérablement au chapitre de la taille, de la répartition géographique et du profil

socioéconomique, elles font en sorte que les sociétés ont des capacités différentes de fournir les services de protection de l'enfance. Par exemple, une société que nous avons visitée disposait d'une clinique dentaire sur place, et une autre société visitée avait une infirmerie, pour s'assurer que les enfants et les familles reçoivent en temps opportun des services de santé appropriés. Les enfants servis par les autres sociétés sont aiguillés vers les cliniques dentaires et les infirmeries présentes dans la collectivité.

Les différences en matière de capacité avaient aussi une incidence sur les types de services de soutien spécialisés offerts par les sociétés. Par exemple, deux des sept sociétés comptaient des infirmières autorisées dans leur personnel de première ligne, qui effectuaient des évaluations physiques et une surveillance intensive des enfants à risque élevé vivant dans leur famille ou pris en charge par la société. À l'inverse, une des sociétés que nous avons visitées fournissait des services à domicile (par exemple des services d'aide à la résolution de conflits entre les adolescents et leurs parents), mais elle a indiqué que de récentes réductions du financement avaient eu une incidence sur la manière dont elle offrait ces soutiens. Plus particulièrement, afin de prodiguer de tels services au plus grand nombre possible de familles, la société avait dû revoir ses critères d'aiguillage vers ce programme et établir une limite concernant le nombre d'heures de services directs fournis à chaque famille.

4.4.3 Les sociétés fournissent différents niveaux de soutien financier aux jeunes qui font la transition vers la fin de la prise en charge

Le Ministère nous a informés que pendant l'élaboration de la politique de SSCJ, des jeunes qui avaient déjà été pris en charge par des sociétés avaient souligné l'importance d'établir un taux provincial concernant le paiement mensuel versé, afin d'uniformiser l'aide reçue par tous les jeunes à l'échelle de la province. Par conséquent, le Ministère a établi une allocation mensuelle de 850 $ pour le paiement des frais de subsistance de base, comme la nourriture, le logement et l'habillement. Par ailleurs, le Ministère a aussi accordé aux sociétés une flexibilité budgétaire qui leur permet de dispenser aux jeunes un soutien financier supplémentaire pour les aider à assumer d'autres coûts, comme les frais de transport, de déménagement, et de services de soins dentaires et de soins de santé.

Nous avons constaté que les sociétés visitées fournissaient des montants différents de soutien financier aux jeunes participant au Programme SSCJ. Toutes les sociétés versaient l'allocation mensuelle de 850 $ établie par le Ministère; toutefois, la capacité des différentes sociétés de fournir un soutien additionnel variait, de sorte que l'allocation mensuelle de base versée allait de 850 $ à 1 000 $ dans les sociétés que nous avons visitées. En outre, certaines sociétés fournissaient des soutiens additionnels (« supplémentaires ») dont le type et le montant variaient. Au nombre des exemples figuraient une « prime d'incitation » mensuelle de 80 $, pour laquelle aucun critère n'avait été établi, une allocation mensuelle de 125 $ pour les frais de transport, et des allocations de 270 $ le jour de l'anniversaire d'un jeune et à Noël. Il se peut que les jeunes n'obtiennent pas tous les mêmes soutiens en sus de l'allocation mensuelle de 850 $ établie par le Ministère.

RECOMMANDATION 4

Afin d'assurer la prestation efficace et efficiente des services de protection de l'enfance conformément aux exigences stipulées dans les lois, les règlements, les politiques et les programmes, les sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario doivent collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse dans le but :

- d'élaborer des points repères standard concernant les charges de travail pour les services de protection de l'enfance, sur lesquels les sociétés d'aide à l'enfance et le Ministère pourront s'appuyer pour comparer

périodiquement les charges de travail et s'assurer que celles-ci sont raisonnables;

- de déterminer les répercussions qu'ont les écarts dans les services fournis par les sociétés sur la qualité des services de protection de l'enfance à l'échelle de la province, et d'élaborer un plan pour s'assurer que les enfants et les familles bénéficient d'un accès équitable aux services dont ils ont besoin partout en Ontario.

RÉPONSE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) et les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) acceptent et apprécient les constatations et la recommandation de la vérificatrice générale concernant l'élaboration de normes et de points repères liés aux charges de travail du personnel des sociétés. Bien qu'il existe un certain écart dans les charges de travail du personnel des différentes sociétés, nous reconnaissons l'importance de faire une promotion efficace de la protection de l'enfance et de prévenir les mauvais traitements et la négligence malgré les compressions budgétaires en vigueur dans de nombreux organismes, et nous travaillerons en collaboration avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) à l'établissement de charges de travail repères.

L'AOSAE serait heureuse de collaborer avec le Ministère à l'élaboration d'un plan afin d'analyser les répercussions des charges de travail sur la prestation et la qualité des services aux enfants et aux jeunes vulnérables et à leurs familles.

L'AOSAE espère avoir la chance de travailler avec le Ministère afin de déterminer les répercussions des écarts dans les services fournis par les sociétés sur la qualité des services de protection de l'enfance dans toute la province. Nous sommes d'avis que les enfants, les jeunes et les familles devraient bénéficier d'un accès équitable à des services locaux de haute qualité partout dans la province. Nous croyons que les approches du financement des services de protection de l'enfance ont contribué à cette situation à certains égards, et nous avons hâte de connaître les options dans le contexte de l'examen à venir du modèle de financement des services de protection de l'enfance. En outre, la disponibilité des services d'urgence fournis par des partenaires des sociétés n'est pas uniforme à l'échelle de la province, ce qui a un impact direct sur les services que les sociétés peuvent fournir dans leurs collectivités. L'AOSAE espère continuer de travailler avec le Ministère à l'élaboration d'une stratégie intégrée de prestation des services aux clients des sociétés.

4.5 Il est possible d'assurer une meilleure utilisation du financement aux fins de la prestation de services directs aux enfants et à leur famille

Comme nous le mentionnons à la **section 4.6.3** de notre rapport sur le rôle du Ministère dans l'administration du Programme des services de protection de l'enfance, qui se trouve à la **section 3.02** du présent rapport annuel, près de la moitié des sociétés de l'Ontario ont reçu en 2013-2014 un financement inférieur en moyenne de 4,5 % au financement total obtenu en 2012-2013, ce qui comprend une société dont le financement a été réduit de 1,9 million de dollars (diminution de 9,5 %). Compte tenu de la responsabilité légale qui leur incombe de fournir l'ensemble des services obligatoires à tous les enfants admissibles, conjuguée à la nouvelle exigence réglementaire selon laquelle elles doivent mener leurs activités en respectant leurs affectations de fonds souvent réduites, les sociétés ont mis en œuvre différentes stratégies de réduction des coûts. Par exemple, les sociétés ont diminué

leurs effectifs et interrompu des programmes dans le but d'équilibrer leurs budgets. Plusieurs sociétés ont exprimé des inquiétudes relativement au fait que, même si elles ont réussi jusqu'ici à fournir les services de protection prescrits par la loi, elles doutent de leur capacité d'assurer la prestation efficace des services obligatoires tout en respectant leurs affectations de fonds à l'avenir. Après avoir pris connaissance de ces difficultés de nature budgétaire, nous en sommes arrivés à la conclusion que certaines mesures pouvaient être prises pour assurer une meilleure utilisation du financement relatif aux services de protection de l'enfance en vue de la prestation de services directs aux enfants et à leurs familles.

3.5.1 Des économies pourraient être réalisées en fusionnant des sociétés et en établissant des ententes de services partagés

Comme le montre la **figure 4**, les coûts directs de la prestation des services de protection de l'enfance varient considérablement d'une société à l'autre à l'échelle de la province. Par exemple, les coûts des cas de protection en milieu familial allaient de 4 700 $ à environ 16 100 $ par cas. En 2010, l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (la Commission) a constaté que les écarts dans la taille des différentes sociétés (sur le plan budgétaire et sur le plan des effectifs) entraînaient une variation des niveaux d'échelle des sociétés et de leur capacité

Figure 4 : Comparaison du coût par cas dans les sociétés d'aide à l'enfance à l'échelle de la province, 2014-2015
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Centre	Est	Nord	Toronto	Ouest	Province
Nombre de sociétés dans la région	7	10	12	4	13	**46[1]**
			Dépenses par cas ($)[2]			
Enquêtes[3]						
Minimum	1 276	1 142	1 227	1 705	1 292	**1 142**
Maximum	2 543	2 363	2 513	2 342	2 316	**2 543**
Moyenne	1 750	1 618	1 720	1 961	1 746	**1 736**
Cas de protection en milieu familial[4]						
Minimum	7 193	4 749	5 725	10 617	8 377	**4 749**
Maximum	14 104	16 097	12 200	13 891	12 808	**16 097**
Moyenne	11 024	10 015	8 892	12 085	10 552	**10 242**
Cas d'enfants pris en charge[5]						
Minimum	30 929	29 636	33 317	45 759	26 879	**26 879**
Maximum	55 249	61 133	57 437	48 801	41 820	**61 133**
Moyenne	43 916	43 141	41 069	47 358	35 459	**40 771**

1. L'Ontario compte 47 sociétés en 2015-2016.
2. Les cas particuliers extrêmes ont été exclus afin d'obtenir une fourchette plus représentative.
3. Les chiffres sont fondés sur le nombre total d'enquêtes en cours durant l'année. Les dépenses comprennent les salaires et les avantages sociaux, ainsi que les activités de formation et de recrutement.
4. Les chiffres sont fondés sur les nombres mensuels moyens de cas pour l'année. Les dépenses comprennent les salaires et les avantages sociaux, les activités de formation et de recrutement, ainsi que la prestation des services aux clients.
5. Les chiffres sont fondés sur les nombres mensuels moyens de cas pour l'année. Les dépenses comprennent les salaires et les avantages sociaux, les activités de formation et de recrutement, la prestation des services aux clients, ainsi que le placement en établissement.

de composer avec l'évolution de la demande de services, notamment en ce qui concerne les coûts associés aux enfants ayant des besoins complexes.

La Commission a recommandé qu'un certain nombre de sociétés fusionnent avec une société voisine afin de réaliser des économies d'échelle. La Commission a aussi mentionné que dans certains cas, les économies d'échelle peuvent donner lieu à des gains d'efficience, ce qui permet de libérer de précieuses ressources pour les services destinés aux enfants et aux familles. De 2011 à 2015, 16 sociétés ont fusionné pour faire place à 7 nouvelles sociétés, dont 2 ont récemment fusionné en une seule, le 1er avril 2015. Entre autres avantages, il est ressorti de l'estimation ministérielle des économies découlant des fusions (exception faite de la fusion la plus récente) que les sociétés prévoyaient économiser quelque 6,6 millions de dollars en 2013-2014.

La Commission avait aussi recommandé qu'un ensemble de fonctions opérationnelles exécutées séparément par les sociétés deviennent des services partagés par toutes les sociétés. Les services partagés peuvent comprendre les fonctions administratives, la formation et le recrutement, la promotion et la publicité, ainsi que les évaluations spécialisées comme les tests de dépistage de drogues et les services de psychologie. D'après notre analyse des données sur les dépenses fournies par les sociétés, les frais relatifs aux services susmentionnés se sont élevés à environ 196 millions de dollars en 2014-2015, ce montant représentant 13 % des dépenses totales. Bien que le travail concernant la mise en place de services partagés soit toujours en cours et que la Commission n'ait pas quantifié les économies qui pourraient découler de l'instauration d'ententes de services partagés, celle-ci estimait qu'un des avantages qu'en retireraient les sociétés était la possibilité de réaffecter des ressources consacrées aux fonctions administratives et à l'infrastructure en vue de les réinvestir dans la prestation de services directs aux clients.

4.5.2 Une partie importante du coût de la mise en oeuvre du Réseau d'information pour la protection de l'enfance est financée à même les budgets de fonctionnement des sociétés

Les fonctions relatives au Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE) de la province comptent au nombre de celles qui, selon la Commission, pourraient être exécutées sous forme de services partagés, y compris les fonctions financières et celles qui soutiennent la prestation des services de protection de l'enfance. Comme nous le mentionnons à la **section 4.8.2** de notre rapport sur le Ministère, qui se trouve dans la **section 3.03** du présent rapport annuel, plus de la moitié des sociétés ne disposent pas des ressources nécessaires pour exécuter les principales fonctions à l'appui de la mise en oeuvre du RIPE.

Il est ressorti de notre sondage auprès des 14 sociétés qui devaient mettre le RIPE en oeuvre avant la fin de 2012-2013 que celles-ci avaient engagé des dépenses d'environ 18,7 millions de dollars pour préparer cette mise en oeuvre, et qu'une tranche de 2,8 millions de dollars seulement de ce montant avait été fournie sous forme de subvention par le Ministère expressément aux fins du RIPE. En outre, notre sondage auprès des cinq sociétés qui ont mis en oeuvre le RIPE a révélé que, depuis la mise en service du Réseau, elles avaient dépensé une somme additionnelle de 5,4 millions de dollars pour gérer les pressions qui s'exercent sur la charge de travail en raison des problèmes d'efficience du RIPE.

Ces coûts supplémentaires sont financés à même les budgets de fonctionnement des sociétés, ce qui peut entraîner des difficultés additionnelles et avoir une incidence sur les services de protection, les sociétés ayant mentionné qu'elles étaient déjà soumises à des restrictions financières importantes découlant du modèle de financement et de l'exigence relative à l'équilibre budgétaire, qui sont décrits à la **section 4.6.3** de notre rapport sur le Ministère, qui se trouve dans la **section 3.03** du présent rapport annuel.

4.5.3 Des dépenses excessives et discutables effectuées par un directeur général ont été approuvées par le conseil d'administration de la société concernée

Dans une des sociétés que nous avons visitées, notre examen des dépenses par carte de crédit des cadres supérieurs a révélé des dépenses excessives et discutables effectuées par l'ancien directeur général de la société, qui avaient été approuvées par le conseil d'administration. Il n'y avait en outre aucune documentation indiquant que ces dépenses avaient été engagées pour la conduite des affaires de la Société. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Une chambre d'hôtel avait été louée durant deux ans à Toronto, peu importe qu'elle soit utilisée ou non. Des coûts totalisant près de 90 000 $, y compris des dépenses accessoires comme des frais de stationnement et de téléphone s'élevant à 10 000 $, avaient été payés par la société. La société et son conseil d'administration nous ont dit que la location de cette chambre était justifiée par le fait que le directeur général représentait la société ainsi que d'autres sociétés à certains comités et dans le cadre d'autres activités concernant la protection de l'enfance, mais ils n'ont pu fournir de documents à l'appui de cette affirmation. En outre, la société n'avait pas envisagé d'options plus économiques, comme la location d'une unité condominiale, qui auraient permis de réduire, peut-être même de moitié, les coûts pour la société. On nous a également mentionné que la chambre d'hôtel louée avait été utilisée moins de 50 % du temps la première année, ce qui nous a amenés à nous questionner encore plus sur les raisons pour lesquelles elle avait été louée à l'année.
- Le directeur général touchait précédemment une allocation d'automobile mensuelle de 600 $ (pour payer tous les coûts de transport associés à la conduite des affaires de la société) qui a fini par être intégrée à son salaire. Nous avons toutefois constaté que durant la dernière année, le directeur général avait engagé des frais de location d'automobile de plus de 14 000 $ qui lui ont été remboursés. Nous avons également observé que dans un cas lié à ces dépenses, la société avait payé des frais hebdomadaires de plus de 1 000 $ pour la location d'un véhicule, et ce, durant trois semaines. La société n'a pu expliquer pourquoi elle avait engagé des frais aussi excessifs et exorbitants pour une location hebdomadaire.
- Le directeur général a également engagé d'autres dépenses excessives qui lui ont été remboursées par la société, comme des frais de repas qui dépassaient les limites fixées par la société ou pour lesquels aucun reçu détaillé n'avait été fourni.

Le conseil d'administration a admis qu'il aurait dû surveiller les dépenses plus étroitement et a mentionné qu'il le ferait à l'avenir. Par ailleurs, la société et son conseil d'administration nous ont dit qu'ils avaient communiqué avec l'ancien directeur général, et que celui-ci remboursera à la société les coûts qui dépassaient les limites fixées par l'organisme, comme les frais de repas excessifs et ceux non accompagnés de pièces justificatives.

Nous avons aussi constaté qu'un récent examen d'une autre société effectué par le Ministère avait soulevé des préoccupations similaires concernant la surveillance des dépenses du directeur général. Il était ressorti de l'examen que la surveillance par le conseil d'administration était inefficace et que beaucoup de dépenses discutables avaient été remboursées au directeur général, notamment des frais en double, des frais qui ne s'accompagnaient pas de reçus détaillés, des frais de repas qui dépassaient la limite quotidienne, et le coût d'une excursion et d'un souper personnels. Un examen commandé par le Ministère a également révélé que le conseil d'administration de cette société avait approuvé le versement de paiements anticipés au titre de la prestation de retraite du directeur général avant que celui-ci prenne sa retraite, ce qui constituait une violation des politiques ministérielles.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que le financement destiné aux services de protection de l'enfance est utilisé de manière appropriée afin d'offrir des services directs aux enfants et aux familles, les sociétés d'aide à l'enfance doivent collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse afin de repérer les occasions d'améliorer la prestation des services (notamment au moyen d'autres fusions et des services partagés), en veillant à ce que le principal élément pris en compte soit les besoins des enfants.

RÉPONSE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) et les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) sont d'accord avec la vérificatrice générale et travaillent activement à un certain nombre d'initiatives pour s'assurer que le financement destiné aux services de protection de l'enfance est utilisé de manière appropriée afin de fournir des services directs aux enfants et aux familles.

L'AOSAE dirige le travail du secteur dans le cadre d'un projet d'examen du modèle de financement afin de recommander les modifications à apporter au modèle de financement en vue d'une distribution plus équitable des fonds pour les services de protection.

De plus, l'AOSAE et les sociétés de toute la province se sont engagées dans un programme formel de partage de services afin d'économiser sur les activités d'administration (p. ex. l'approvisionnement), d'améliorer la capacité des sociétés à offrir des services de qualité et de libérer des fonds existants de protection de l'enfance en vue de leur réinvestissement dans les services directs aux clients.

Les sociétés des régions du Nord se réunissent afin d'envisager différentes options viables d'amélioration de la prestation des services, dont la révision des limites des régions desservies, les fusions et la mise en commun des services. D'autres façons possibles de reconfigurer le système de protection de l'enfance pourraient devenir apparentes avec la mise en oeuvre du programme formel de services partagés.

RECOMMANDATION 6

Le conseil d'administration de chacune des sociétés d'aide à l'enfance doit s'assurer de surveiller étroitement les dépenses, pour veiller à ce que les fonds soient utilisés comme il se doit aux fins de la prestation des services de protection de l'enfance.

RÉPONSE DES SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE ET DE L'ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE

L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) et les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) sont d'accord avec la vérificatrice générale. L'AOSAE dirige un certain nombre d'initiatives visant à renforcer la capacité de gouvernance des conseils d'administration locaux, y compris l'établissement d'indicateurs de rendement qui mesurent le fonctionnement et la capacité de ces conseils. Lors des futures séances, l'AOSAE et les sociétés s'assureront que les conseils d'administration des sociétés connaissent les exigences de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, et elles continueront de partager l'information pour que les conseils comprennent leurs obligations fiduciaires en tant qu'instances de gouvernance.

Annexe 1 – Affectations de fonds aux sociétés et volumes des principaux services des sociétés, 2014-2015

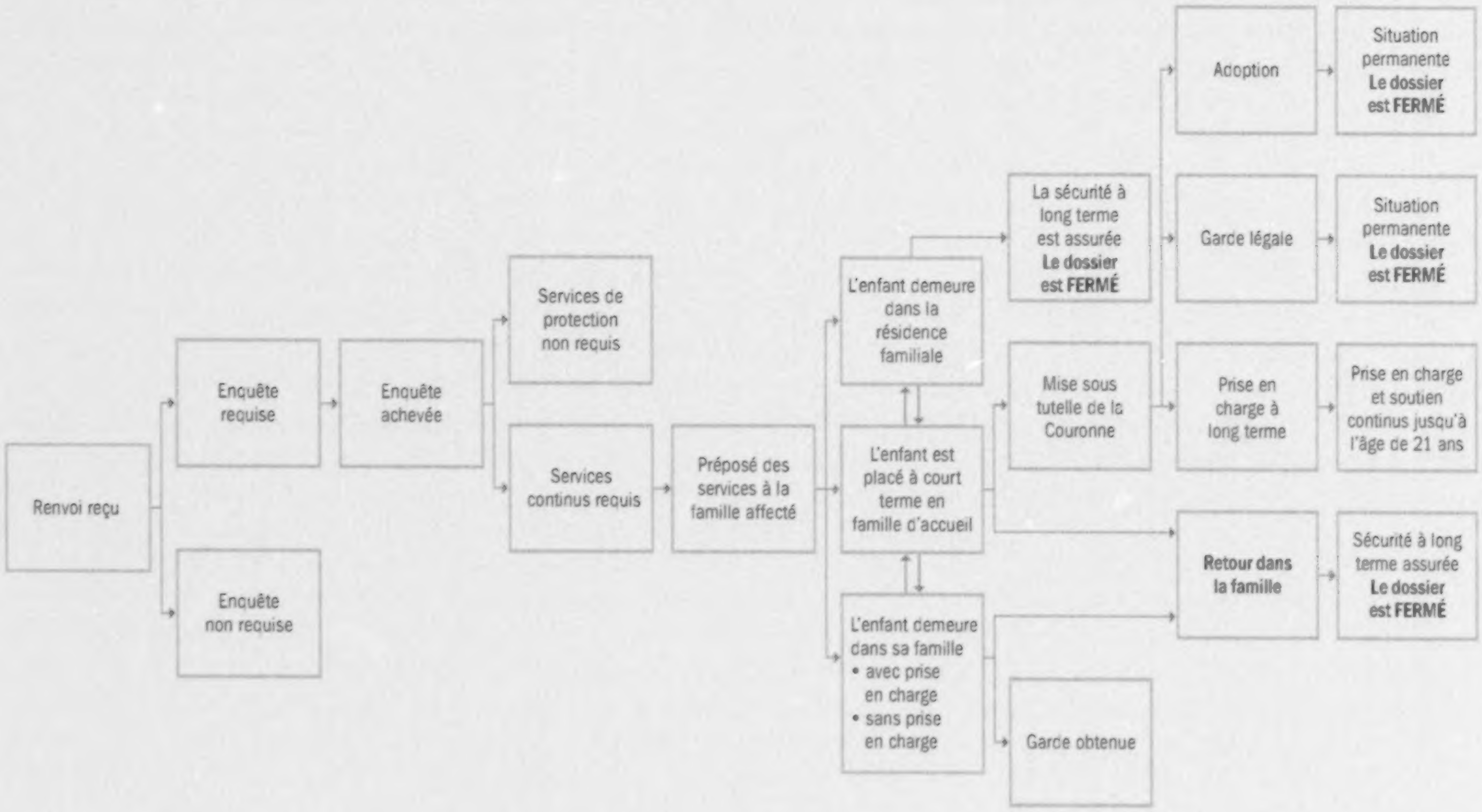
Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Région	Société d'aide à l'enfance	Affectations de fonds (en dollars) en 2014-2015	Volumes des principaux services, 2014-2015: Nombre total d'enquêtes et de signalements reçus	Nombre total d'enquêtes achevées	Nombre moyen de cas de protection en milieu familial	Nombre moyen d'enfants pris en charge	Nombre total d'adoptions menées à terme
Centre	Dufferin Child and Family Services	7 101 055	783	271	50	58	3
	Halton Children's Aid Society	17 532 202	4 024	2 385	305	146	15
	Family and Children's Services of the Waterloo Region	49 927 214	6 090	3 334	991	470	56
	Family and Children's Services of Guelph and Wellington County	19 570 245	2 990	1 333	395	196	13
	La Société d'aide à l'enfance de Peel	64 275 570	12 210	7 515	1 844	416	27
	The Children's Aid Society of the County of Simcoe	39 917 860	5 877	2 797	782	417	28
	Children and Family Services for York Region	45 024 122	6 265	3 916	1 001	443	20
Région du Centre		**243 348 268**	**38 239**	**21 551**	**5 368**	**2 146**	**162**
Toronto	Jewish Family and Child Service of Greater Toronto	8 265 516	859	536	85	43	2
	Catholic Children's Aid Society of Toronto	94 630 377	7 486	3 039	1 553	846	23
	Native Child and Family Services of Toronto	18 100 966	1 621	315	195	253	12
	La société de l'aide à l'enfance de Toronto	157 613 658	15 760	7 052	2 389	1 440	59
Région de Toronto		**278 610 517**	**25 726**	**10 942**	**4 221**	**2 582**	**96**
Nord	Dilico Anishinabek Family Care	28 909 056	2 781	1 003	501	551	3
	Weechi-it-te-win Family Services Inc.	10 851 905	355	104	183	218	0
	Société de l'aide à l'enfance d'Algoma	19 858 073	2 914	1 303	468	217	7
	Kenora-Rainy River Districts Child and Family Services	15 499 185	1 609	577	211	185	9
	La Société d'aide à l'enfance des districts de Sudbury et du Manitoulin	36 229 093	2 548	1 875	464	446	19
	Anishinaabe Abinoojii Family Services	19 093 473	702	241	220	317	0
	The Children's Aid Society of the District of Thunder Bay	15 734 443	1 938	642	309	205	11
	Tikinagan Child and Family Services Inc.	47 529 386	2 711	618	843	564	0
	Payukotayno: James and Hudson Bay Family Services	13 193 066	574	224	206	122	19
	Services à la famille et à l'enfance du Nord-Est de l'Ontario	19 832 711	3 207	1 269	602	242	29
	La Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing et Parry Sound	17 920 642	3 060	1 490	404	258	16
	Connexions familiales de Simcoe Muskoka	6 883 716	1 088	510	153	61	4
Région du Nord		**251 534 749**	**23 487**	**9 856**	**4 563**	**3 384**	**117**

Région	Société d'aide à l'enfance	Affectations de fonds (en dollars) en 2014-2015	Volumes des principaux services, 2014-2015				
			Nombre total d'enquêtes et de signalements reçus	Nombre total d'enquêtes achevées	Nombre moyen de cas de protection en milieu familial	Nombre moyen d'enfants pris en charge	Nombre total d'adoptions menées à terme
Ouest	Bruce Grey Child and Family Services	21 249 349	2 186	1 086	369	196	16
	Family and Children's Services of St. Thomas and Elgin County	12 714 677	1 091	648	251	121	7
	Sarnia-Lambton Children's Aid Society	16 677 283	2 436	1 049	388	135	14
	La Société d'aide à l'enfance de London et Middlesex	63 834 812	6 874	2 640	1 071	769	67
	Children's Aid Society of Oxford County	16 341 241	1 920	877	284	176	15
	Huron-Perth Children's Aid Society	16 571 527	2 345	927	352	147	8
	Windsor-Essex Children's Aid Society	56 747 220	5 493	3 040	1 503	614	24
	Services pour les enfants de Chatham-Kent	20 918 387	1 855	1 036	471	231	20
	Brant Family and Children's Services	23 718 220	2 745	1 425	459	290	28
	La Société de l'aide à l'enfance catholique de Hamilton	26 004 792	2 583	1 011	429	295	29
	La Société d'aide à l'enfance de Hamilton	45 838 566	6 370	2 703	785	578	25
	Les Services à la famille et à l'enfance de Niagara	44 743 749	5 475	3 487	909	524	40
	The Children's Aid Society of Haldimand-Norfolk	20 578 699	1 812	992	385	257	12
Région de l'Ouest		**385 938 521**	**43 185**	**20 921**	**7 654**	**4 331**	**305**
Est	Durham Children's Aid Society	66 423 209	6 557	4 379	984	645	18
	Kawartha-Haliburton Children's Aid Society	23 172 981	4 293	1 751	552	208	16
	Services à la famille et à l'enfance du Comté de Renfrew	13 916 686	1 023	770	243	239	7
	La Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa	69 427 417	6 399	4 087	1 020	649	55
	Valoris pour enfants et adultes de Prescott-Russell/ Valoris for Children and Adults of Prescott-Russell	15 392 883	1 643	861	319	116	9
	La Société d'aide à l'enfance des comtés unis de Stormont, Dundas et Glengarry	23 080 269	1 649	1 345	392	245	13
	Akwesasne Child and Family Services	1 560 600	38	26	2	8	0
	Le Service de l'aide à la famille et l'enfance de Frontenac, Lennox et Addington	29 273 142	2 975	1 596	546	340	29
	Highland Shores Children's Aid Society	44 946 740	4 944	2 128	674	479	15
	Family and Children's Services of Lanark, Leeds and Grenville	20 662 496	2 442	1 558	394	253	20
Région de l'Est		**307 856 423**	**31 963**	**18 501**	**5 126**	**3 180**	**182**
Province		**1 467 288 478**	**162 600**	**81 771**	**26 932**	**15 625**	**862**

Annexe 2 – Cheminement général dans le système de protection de l'enfance

Source des données : La société de l'aide à l'enfance de Toronto



Annexe 3 – Principales normes de protection ministérielles et inscrites dans la loi

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Situation	Étapes requises	Échéancier prescrit
Signalements de cas d'enfants pouvant avoir besoin de protection	Déterminer s'il y a présence de violence familiale	Au moment de la réception du signalement
	Effectuer et documenter des vérifications des antécédents concernant le bien-être de l'enfant :	
	• dossiers internes de la société	Dans les 24 heures suivant le signalement
	• base de données provinciale	Dans les 24 heures suivant le signalement
	• Registre des mauvais traitements infligés aux enfants (si le signalement s'accompagne d'allégations de mauvais traitements)	Dans les trois jours suivant le signalement
	Documenter l'évaluation initiale du signalement par la société (qui détermine si une enquête de protection de l'enfance est requise)	Dans les 24 heures suivant le signalement
Enquête de protection de l'enfance	Élaborer un plan d'enquête	Avant le début de l'enquête
	Amorcer l'enquête de protection de l'enfance (le délai d'intervention dépend du niveau d'urgence ou du niveau évalué de menace pour la sécurité de l'enfant)	Dans les 12 heures, les 24 heures ou les 7 jours suivant le signalement (aussi appelé « délai d'intervention »)
	Procéder à une évaluation de la sécurité afin de déterminer s'il existe des menaces **immédiates** pour la sécurité	Au moment de la première rencontre en personne à l'intérieur du délai d'intervention
	Procéder à une évaluation des risques afin de déterminer s'il existe un risque **futur** de mauvais traitements	Avant la conclusion de l'enquête
	Conclure l'enquête de protection de l'enfance	Dans le mois suivant le signalement (la durée de l'enquête peut être prolongée jusqu'à deux mois après le signalement, avec l'approbation d'un superviseur)
Gestion des cas : enfants qui demeurent avec leur famille	Procéder à une évaluation des points forts et des besoins de l'enfant et de la famille	Avant l'élaboration du plan de services
	Élaborer un plan de services (se reporter au glossaire pour une description)	Dans le mois suivant la fin de l'enquête
	Procéder à un examen formel du cas, ce qui comprend : • une réévaluation des risques • une réévaluation des points forts et des besoins de l'enfant et de la famille • un examen du plan de services	Tous les six mois après la date de l'élaboration du plan de services initial
	Procéder à des visites au domicile de la famille et de l'enfant (l'enfant est interrogé en privé au domicile ou dans un autre endroit; les enfants qui ne peuvent communiquer de vive voix sont observés directement à domicile)	Au moins une fois par mois pendant que la famille et l'enfant reçoivent des services

Situation	Étapes requises	Échéancier prescrit
Gestion des cas : enfants pris en charge par une société	Procéder à une visite privée auprès de l'enfant	Dans les 7 jours et les 30 jours suivant le placement, et tous les 90 jours par la suite, jusqu'à la fin de la prise en charge
	Élaborer un programme de soins (se reporter au glossaire pour une description)	Dans les 30 jours suivant le placement
	Examiner le programme de soins	Dans les trois mois et les six mois suivant le placement, et tous les six mois par la suite, jusqu'à la fin de la prise en charge
Soins et soutien continus pour les jeunes (SSCJ)	La société conclut une entente avec le jeune (appelée entente de SSCJ – valide durant 12 mois)	Aucun délai précisé
	Le préposé de la société et le jeune élaborent un plan	Dans les 30 jours suivant la signature de l'entente de SSCJ
	Le préposé de la société et le jeune examinent le plan pour discuter des progrès réalisés par celui-ci vers l'atteinte de ses objectifs (dans le cadre d'une rencontre en personne ou par d'autres moyens)	Au moins tous les trois mois
	Le préposé de la société et le jeune procèdent à une mise à jour du plan	Au moins tous les 12 mois

Remarque : Cette liste n'est pas exhaustive; elle comprend uniquement les principales activités obligatoires et les délais d'exécution connexes.

Annexe 4 – Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Cas d'enfant pris en charge – Un cas dans lequel il a été déterminé que l'enfant avait besoin de protection et a été pris en charge par la société de l'aide à l'enfance. L'enfant peut être placé auprès de parents, ou dans une famille d'accueil ou un foyer de groupe.

Cas de protection en milieu familial – Un cas dans lequel il a été déterminé que l'enfant avait besoin de protection. Ces cas comprennent ceux où l'enfant et la famille reçoivent des soutiens et des services de la société pendant que l'enfant continue de vivre chez lui avec sa famille.

Normes de protection – Les activités qui doivent être exécutées et la documentation connexe qui doit être produite par les chargés de cas des sociétés selon des échéanciers établis. Ces activités sont requises en vertu de la loi et de la réglementation connexe ou des politiques ministérielles.

Placement en famille d'accueil – Le placement temporaire d'un enfant ou d'un jeune au domicile d'une personne qui n'est pas son parent et qui est rémunérée pour prendre soin de l'enfant. Les parents de famille d'accueil assurent la prise en charge quotidienne de l'enfant au nom de la société.

Placement en foyer de groupe – Le placement d'un enfant dans un établissement où vivent des enfants et des jeunes sans lien de parenté qui sont pris en charge par le personnel.

Plan de services – Un plan qui guide la famille de l'enfant, le préposé de la société et les autres fournisseurs de services vers les objectifs et les résultats en fonction desquels les progrès de l'enfant peuvent être évalués au fil du temps. (S'applique uniquement dans les cas de protection en milieu familial où l'enfant continue de vivre chez lui avec sa famille.)

Programme de soins – Un plan qui permet de surveiller les progrès de l'enfant dans divers domaines de développement en fonction de ses besoins particuliers. (S'applique uniquement dans le cas des enfants pris en charge.)

Pupille d'une société – Un enfant qui a été temporairement pris en charge par une société pour une période maximale de 12 mois (si l'enfant a moins de 6 ans) ou de 24 mois (si l'enfant est âgé de 6 ans ou plus).

Pupille de la Couronne – Un enfant qui a été retiré de façon permanente de la garde de ses parents ou de ses gardiens et confié aux soins et à la garde d'une société jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 18 ans ou qu'il se marie, selon la première de ces éventualités.

Section 3.03 Programme des services de protection de l'enfance — Ministère

1.0 Contexte

1.1 Aperçu

Les services de protection de l'enfance visent à aider les enfants et les jeunes qui sont ou ont été victimes de violence ou de négligence, ou risquent de l'être, à vivre dans un milieu plus sûr, plus stable et plus bienveillant. En Ontario, les services de protection de l'enfance sont régis par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), dont l'objet est de promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant, sa protection et son bien être. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) administre le programme des services de protection de l'enfance dans le cadre duquel ces services sont offerts. Le ministre a désigné 47 sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) locales sans but lucratif, qui sont situées partout en Ontario, pour assurer directement la prestation des services de protection de l'enfance. Chaque société est dirigée par un conseil d'administration bénévole indépendant, dont le mandat est de remplir les fonctions suivantes :

- faire enquête sur les allégations ou preuves que des enfants de moins de 16 ans ou qui sont sous la responsabilité ou la surveillance d'une société peuvent avoir besoin de protection;
- protéger au besoin les enfants de moins de 16 ans ou qui sont sous la responsabilité ou la surveillance d'une société, en leur apportant l'aide, les soins ou la surveillance requis soit en établissement (p. ex. famille d'accueil ou foyer de groupe) ou hors établissement (foyer familial);
- offrir aux familles des services d'orientation, de consultation ou autres dans le cas où les enfants ont été victimes de violence ou de négligence ou risquent de l'être;
- faciliter l'adoption des pupilles de la Couronne ou des enfants confiés aux sociétés aux fins d'adoption avec le consentement des parents.

Alors que dans la plupart des autres programmes ministériels la prestation des services dépend des fonds disponibles, le programme des services de protection de l'enfance exige, en vertu de la Loi, que chaque société d'aide à l'enfance fournisse tous les services obligatoires à tous les enfants admissibles identifiés. Autrement dit, il n'est pas question de listes d'attente quand il s'agit de fournir des services de protection de l'enfance. Au cours de l'exercice 2014-2015, le Ministère a transféré 1,47 milliard de dollars aux sociétés pour financer leurs dépenses.

La **figure 1** présente le financement octroyé aux sociétés au cours des 5 dernières années et la

Figure 1 : Financement alloué aux sociétés par le Ministère et services de protection fournis par les sociétés, de 2010-2011 à 2014-2015

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Paiements de transfert					
Montants versés aux sociétés (en millions de dollars)[1]	1 451	1 492	1 501	1 512	1 470
Volumes de services principaux					
Nombre total de demandes et de rapports	168 833	170 308	166 137	159 882	162 600
Nombre total d'enquêtes achevées	84 568	85 526	84 540	81 393	81 771
Nombre moyen de cas de protection de l'enfance[2]	26 682	27 386	28 236	27 629	26 932
Nombre moyen d'enfants pris en charge[3]	17 868	17 697	17 273	16 434	15 625
Nombre total d'adoptions effectuées	979	838	837	974	882

1. Les montants versés aux sociétés comprennent les fonds accordés pour d'autres priorités ministérielles, notamment le financement ponctuel versé aux sociétés pour couvrir leur dette historique et le financement ponctuel accordé pour faciliter les fusions.
2. Les cas de protection de l'enfance sont des cas où il a été déterminé que l'enfant a besoin de protection. Ils comprennent notamment les cas où l'enfant et la famille reçoivent du soutien et des services de la part de la société pendant que l'enfant demeure avec sa famille.
3. Les enfants pris en charge sont des enfants qui ont besoin de protection et qui ont été confiés à une société d'aide à l'enfance. Les enfants peuvent être placés auprès de proches ou dans une famille d'accueil ou un foyer de groupe. Ces enfants comprennent les pupilles de la Couronne (les enfants qui ont été retirés en permanence de la garde de leurs parents ou de leurs tuteurs). Le nombre de pupilles de la Couronne était de [illegible] en 2010-2011 et de [illegible] en 2014-2015.

veraillation des services de protection qu'elles fournissent, y compris le nombre d'enfants confiés aux sociétés, lequel a diminué de plus de 10 % au cours de cette période. Notre audit de l'optimisation des ressources présenté à la **section 3.02** du présent rapport annuel décrit les rôles et responsabilités des sociétés dans la prestation des services de protection de l'enfance.

Le Ministère administre le programme des services de protection de l'enfance conformément aux exigences de la Loi. Les fonctions ministérielles à ce titre comprennent :

- déterminer l'orientation stratégique globale, le cadre législatif, la politique cadre et les normes concernant la qualité et la prestation des services;
- surveiller la prestation des services de protection de l'enfance fournis par les sociétés d'après les lois, la réglementation et les politiques pertinentes ainsi que les attentes et l'affectation des ressources;
- surveiller le rendement et les résultats par rapport aux attentes;
- déterminer la politique de financement et affecter les ressources conformément à cette politique et aux ressources du programme.

1.2 Financement fourni aux sociétés

Jusqu'en 2012-2013, les paiements de transfert destinés aux sociétés reposaient sur l'historique des dépenses et les niveaux d'activités de chaque société; des rajustements étaient effectués pour tenir compte des changements dans le volume des services fournis. En 2013-2014, dans le but de répondre aux recommandations de l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (qui a été établie par le Ministère en 2009 pour examiner le secteur des services de protection de l'enfance et recommander des changements), le Ministère a mis en oeuvre un nouveau modèle de financement des sociétés en fonction de leurs besoins respectifs plutôt que de leurs dépenses historiques. Selon le nouveau modèle, le financement est affecté en parts égales entre, d'une part, cinq facteurs socioéconomiques pertinents pour la région dans laquelle la société

exerce ses activités et, d'autre part, quatre facteurs basés sur le volume de cas dont elle s'occupe. La **figure 2** présente les facteurs socioéconomiques et en fonction du volume ainsi que leur pourcentage de pondération servant à déterminer le financement. Les sociétés reçoivent des fonds supplémentaires pour des priorités stratégiques, telles que le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes qui aide les jeunes âgés de 18 à 20 ans à faire la transition à l'âge adulte et à une vie autonome, et pour couvrir certains frais d'infrastructure, d'administration, de déplacement et de technologie.

Parallèlement au nouveau modèle de financement, les sociétés sont maintenant tenues, en vertu de la Loi, de ne pas dépasser le montant fixe qui leur est affecté pour chaque exercice. Des fonds leur sont alloués (dont un pourcentage important est fonction de leur volume de services) pour l'exercice en cours, ainsi que des affectations de planification pour deux exercices afin de gérer leurs dépenses. En appariant les affectations et les volumes de services, le Ministère cherche à concilier l'obligation imposée par la Loi aux sociétés de fournir tous les services obligatoires à tous les enfants admissibles identifiés sans dépasser le montant affecté.

Pour maintenir la stabilité du financement durant la transition au nouveau modèle de financement, les hausses et les diminutions du financement attribuables à l'adoption du nouveau modèle sont plafonnées à 2 % par année jusqu'à concurrence de 10 % sur 5 ans pour chaque société. De même, le Ministère prévoit d'effectuer un examen officiel du modèle de financement avant la fin de la période de mise en œuvre de cinq ans en 2017-2018 pour déterminer si le modèle est approprié et apporter des ajustements au besoin.

1.3 Surveillance de la prestation des services de protection de l'enfance

Le Ministère utilise plusieurs processus pour surveiller la prestation des services de protection de l'enfance, notamment les examens, inspections et rapports suivants.

1.3.1 Examen annuel des dossiers des pupilles de la Couronne

Lorsque le tribunal ordonne qu'un enfant soit confié à la Couronne en qualité de pupille, l'enfant est retiré en permanence de la garde de ses parents ou tuteurs et est confié aux soins d'une société qui assume alors sa responsabilité. La société peut placer l'enfant chez un proche, dans une famille d'accueil ou un foyer de groupe. Au cours de l'exercice 2014-2015, l'Ontario comptait environ 6 400 pupilles de la Couronne.

La Loi exige que le Ministère examine chaque année le statut de chaque enfant qui a été pupille de la Couronne au cours des 24 mois précédents et dont le statut a été examiné par un tribunal au

Figure 2 : Facteurs utilisés dans le modèle de financement du Ministère

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Facteurs socioéconomiques[1]	%
Population d'enfants (de 0 à 15 ans)	15,0
Familles à faible revenu	15,0
Familles monoparentales	15,0
Éloignement géographique	2,5
Population d'enfants autochtones (de 0 à 15 ans)	2,5
Total	**50,0**

Facteurs liés au volume[2]	%
Nombre d'enquêtes réalisées	5,0
Nombre moyen de dossiers de protection ouverts	20,0
Nombre moyen d'enfants pris en charge	20,0
Nombre d'enfants placés de façon permanente[3]	5,0
Total	**50,0**

1. Concerne la région géographique dans laquelle la société exerce ses activités.
2. Concerne la charge de travail de la société.
3. Il s'agit du placement structuré d'un enfant dans une famille à long terme.

cours de l'année, qui communique les résultats de son examen à la société compétente. L'examen vise à évaluer la conformité à la Loi, à la réglementation et aux politiques ministérielles, et à garantir que le placement, les services nécessaires et les besoins éducationnels et sociaux d'un pupille de la Couronne sont définis et gérés de façon appropriée. Chaque examen doit porter sur les dossiers de l'enfant concerné dont dispose la société, un questionnaire rempli par l'enfant et une entrevue avec celui-ci s'il en fait la demande. En 2016, le Ministère a examiné le statut de 3 556 pupilles de la Couronne.

1.3.2 Agrément et inspection annuelle des foyers pour enfants

Le Ministère est responsable de l'inspection annuelle et de l'agrément des foyers pour enfants, y compris les foyers de groupe, et des organismes de garde nourricière. Le processus d'agrément et d'inspection évalue si un niveau de soins et de sécurité de base est offert ou non dans un foyer pour enfants, dans lequel une société place des enfants qui lui ont été confiés. La Loi, son règlement d'application et les politiques ministérielles précisent le niveau minimal de soins devant être fourni dans un foyer.

1.3.3 Signalement du décès d'un enfant

Les sociétés doivent produire un rapport de cas sur tous les décès d'enfants qui reçoivent ou recevaient les services d'une société dans les 12 mois suivant leur décès. Le rapport doit être préparé dans les 10 jours du décès de l'enfant ou après en avoir pris connaissance, et doit être communiqué au Ministère et au président du Comité d'examen des décès d'enfants (le Comité d'examen) du Bureau du coroner en chef.

Si, après avoir examiné le rapport, le Comité d'examen estime qu'un examen interne est nécessaire, la société doit mettre sur pied une équipe comprenant un vérificateur externe possédant l'expertise clinique nécessaire pour procéder à un examen interne sur le décès de l'enfant dans les 90 jours de la décision du Comité d'examen. Si l'examen interne recommande la prise d'autres mesures ou un suivi, la société doit soumettre des rapports d'étape tous les six mois au Ministère jusqu'à ce que les recommandations aient été mises en oeuvre.

D'après l'examen interne effectué par la société, le coroner en chef détermine si le Comité d'examen entreprendra un examen supplémentaire, lequel doit être effectué dans un délai d'un an après le décès de l'enfant. La société concernée doit tenir compte du rapport du Comité d'examen, mettre en oeuvre les recommandations comme il se doit et les incorporer à ses rapports d'étape à l'intention du Ministère. Il incombe au Ministère de surveiller la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le rapport d'examen interne et le rapport du Comité d'examen et d'effectuer un suivi auprès des sociétés au sujet des recommandations qu'il reste à mettre en oeuvre. Le Ministère doit également donner suite aux recommandations formulées à son intention par le Comité d'examen.

1.4 Mesure et compte rendu du rendement

Le Ministère a la responsabilité de surveiller l'efficacité du programme des services de protection de l'enfance. Avant la fin de l'exercice 2016-2017, le Ministère rendait compte publiquement d'un indicateur de rendement qui portait sur le nombre d'adoptions effectuées. Il a récemment instauré cinq nouveaux indicateurs de rendement afin de mieux surveiller l'efficacité du programme, dont il a rendu compte à la fin de l'exercice 2016-2017 (voir l'annexe).

1.5 Réseau d'information pour la protection de l'enfance

En 2010, le Ministère a lancé une initiative pluriannuelle pour développer et mettre en oeuvre le

Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE); il s'agit d'un système d'information provincial unique qu'utilisent toutes les sociétés et le Ministère. Le RIPE est un système intégré construit avec quatre applications logicielles commerciales pour la gestion de cas, la gestion financière, la gestion de documents et la production de rapports.

Au moment du lancement de l'initiative, les sociétés utilisaient des systèmes d'information différents et indépendants pour documenter l'information sur les cas de protection de l'enfance et les renseignements financiers. Ces systèmes, que la plupart des sociétés continuent d'utiliser, ne permettent pas l'échange d'information électronique sur les cas et ne recueillent pas de données comparatives suffisantes sur les services et leurs coûts. Avec le RIPE, le Ministère vise à faciliter la communication en temps opportun de renseignements critiques sur la protection de l'enfance entre les sociétés, à simplifier les processus administratifs et à faciliter la surveillance grâce à des données plus exactes, plus pertinentes et plus faciles à comparer sur les services et les dépenses.

Le Ministère a reçu l'approbation du Conseil des ministres et prévoyait de mettre en oeuvre le RIPE en deux étapes sur une période de cinq ans, soit de 2010-2011 à 2014-2015. Au départ, la première étape prévoyait le déploiement du système dans 14 sociétés pionnières sur une période de 3 ans, à compter de 2010-2011. Les sociétés pionnières comprenaient des sociétés représentatives qui utilisent les différents systèmes en place. La deuxième étape devait initialement commencer en avril 2013 et visait à déployer le système dans les autres sociétés d'ici mars 2015.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) visait à déterminer s'il s'était doté de politiques et de procédures efficaces pour garantir que les enfants qui ont besoin de protection reçoivent les services nécessaires, conformément aux exigences de la Loi, de la politique et du programme. L'audit visait également à déterminer si le financement alloué aux sociétés d'aide à l'enfance correspondait à la valeur des services fournis.

Avant d'entreprendre notre travail, nous avons défini les critères d'audit qui permettraient d'en atteindre les objectifs. La haute direction du Ministère les a examinés et approuvés. Nous avons effectué la majeure partie de notre travail d'audit entre novembre 2014 et juin 2015.

Notre audit comprenait un examen et une analyse des procédures administratives et des dossiers pertinents, et nous avons interviewé des membres du personnel du bureau principal du Ministère et de bureaux situés dans trois des cinq régions qui relèvent du Ministère (Toronto, Est et Ouest). Nous avons également sondé toutes les sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario sur le nouveau modèle de financement, dont la majorité a répondu à notre sondage. Nous avons aussi sondé les 14 sociétés qui seront les premières à utiliser le RIPE.

Par ailleurs, nous avons rencontré des cadres supérieurs de l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, qui représente 44 des 47 sociétés en Ontario, afin de mieux comprendre leurs responsabilités et les enjeux du secteur des services de protection de l'enfance. Nous avons également rencontré l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes et le coroner en chef de l'Ontario pour connaître leurs points de vue respectifs sur les services de protection de l'enfance offerts dans la province et les défis qui s'y rattachent.

Nous avons aussi examiné des rapports de l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, qui a été établie par le Ministère en 2009 pour examiner le secteur des services de protection de l'enfance et recommander les changements requis. De plus, nous avons communiqué avec les bureaux du vérificateur provincial de la Saskatchewan et du vérificateur général de l'Alberta pour discuter des

systèmes d'information utilisés pour la prestation des services sociaux dans leur province.

Nos observations détaillées sur la prestation des services de protection de l'enfance par les sociétés figurent dans l'audit de l'optimisation des ressources à la **section 3.02** du rapport annuel.

3.0 Résumé

Les Ontariens comptent sur l'efficacité du système de services de protection de l'enfance pour que les enfants et leurs familles reçoivent les soins et le soutien dont ils ont besoin. Il est donc essentiel que le Ministère dispose de processus de surveillance adéquats pour garantir que les sociétés s'acquittent de leurs obligations et fournissent aux enfants ayant besoin de protection et à leurs familles des services de protection en temps opportun qui conviennent à leur situation.

Depuis notre dernier audit en 2006, le Ministère s'est efforcé d'améliorer le programme des services de protection de l'enfance (le programme). Il a, par exemple, adopté un modèle de financement visant à améliorer la répartition des fonds aux sociétés en fonction de leurs besoins, et a établi des indicateurs de rendement pour lesquels il a commencé à recueillir des données afin de surveiller l'efficacité du programme à l'avenir.

Nous avons cependant constaté que le Ministère ne disposait pas de renseignements suffisants sur la qualité des soins fournis à la plupart des enfants qui bénéficient de services de protection pour effectuer une surveillance efficace des sociétés.

Le Ministère doit également faire davantage pour s'assurer que les pressions exercées sur les sociétés à la suite de l'instauration du nouveau modèle de financement – notamment l'affectation fixe qu'elles ne peuvent pas dépasser – et les problèmes associés à la mise en oeuvre du RIPE n'empêchent pas les sociétés d'offrir des services de protection de l'enfance efficaces. Le Ministère doit également examiner ultérieurement les données qui indiquent que les jeunes qui ont reçu des services de protection sont confrontés à des défis importants au moment de mener une vie autonome, et prendre des mesures à cet égard.

Nous présentons ci-après quelques-unes de nos principales préoccupations relatives à l'administration du programme des services de protection de l'enfance :

- **Les résultats des enfants qui ont bénéficié de services de protection soulignent l'importance pour le Ministère d'assurer une meilleure surveillance du programme des services de protection de l'enfance** – Beaucoup d'enfants qui ont bénéficié de services de protection continuent d'avoir besoin de ces services, et les jeunes pris en charge par les sociétés sont confrontés à des défis importants dans leur transition à une vie autonome. Plus précisément :
  - selon un sondage effectué par l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, seulement 46 % des jeunes pris en charge par une société ont obtenu un diplôme d'études secondaires de l'Ontario en 2013, comparativement à la moyenne provinciale de 83 %;
  - l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes estimait que 43 % des jeunes sans abri ont reçu par le passé des services de protection de l'enfance, et les jeunes qui ne sont plus sous la responsabilité des sociétés sont surreprésentés dans le système de justice pour la jeunesse, le système de santé mentale et le système des refuges;
  - l'un des nouveaux indicateurs de rendement adopté par le Ministère faisait état de préoccupations récurrentes en matière de protection dans environ 20 % des dossiers fermés des services de protection de l'enfance.
- **Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller le rendement du programme des services**

de protection de l'enfance – Même si le Ministère a récemment instauré cinq nouveaux indicateurs de rendement, nous avons constaté qu'il n'a pas établi d'objectifs pour mesurer les progrès réalisés à l'égard de ces indicateurs. De plus, il lui était impossible d'effectuer des comparaisons ou des analyses valables ou le suivi qui s'impose, le cas échéant, auprès d'une société, car les données associées aux nouveaux indicateurs étaient recueillies globalement plutôt qu'auprès de chaque société, et elles n'étaient pas recueillies auprès de toutes les sociétés.

- **La surveillance ministérielle des pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de services de protection est limitée** – Même si le Ministère examine chaque année les dossiers de tous les pupilles de la Couronne admissibles pour vérifier la conformité aux exigences et évaluer si leurs besoins sont cernés et gérés de façon appropriée, il n'examine plus les dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne. Il a cessé d'effectuer ces examens il y a plus de 10 ans en 2003 même s'ils lui avaient permis de relever de nombreux cas où des sociétés ne respectaient pas les exigences de la Loi et du programme ministériel.
- **Les examens des pupilles de la Couronne font état de préoccupations opérationnelles récurrentes dans les sociétés d'une année à l'autre** – Nous avons constaté des problèmes de conformité récurrents d'une année à l'autre dans plus de 40 % des dossiers des pupilles de la Couronne que nous avons examinés, notamment l'omission d'établir un plan de soins sur les forces, les besoins et les buts de l'enfant et de le mettre à jour pour refléter ses progrès, ainsi que le fait que les enfants ne subissaient pas d'examens médical et dentaire annuels.
- **Les inspections ministérielles aux fins de l'agrément des foyers pour enfants ont révélé des préoccupations répétées et non réglées, qui pouvaient avoir des répercussions sur la sécurité des enfants** – Dans environ 40 % des inspections des foyers de groupe et des exploitants de foyers d'accueil que nous avons examinées, certains problèmes de non-conformité se répétaient d'une année à l'autre. De plus, pour près des deux tiers des inspections examinées, certains problèmes de non-conformité relevés par le Ministère n'avaient pas été signalés au titulaire de permis et, par conséquent, n'avaient pas été réglés. Il s'agit, par exemple, des parents des familles d'accueil et du personnel des foyers de groupe qui ne connaissaient pas les exigences et les procédures de signalement des incidents graves, et des foyers de groupe qui n'ont pu prouver que les examens médicaux annuels exigés pour les enfants avaient été effectués.
- **Le nouveau modèle de financement adopté par le Ministère n'alloue toujours pas aux sociétés un financement fondé sur leurs besoins en services** – Bien que le Ministère ait adopté un nouveau modèle de financement en 2013-2014, de sorte que le financement octroyé aux sociétés repose sur leurs besoins respectifs, nous avons constaté que le nouveau modèle n'affecte pas les fonds de la façon prévue et soumet ainsi possiblement les sociétés à des pressions opérationnelles qui compromettent leur capacité de fournir aux enfants les services de protection nécessaires qui conviennent à leur situation. Plus précisément :
  - Les pondérations attribuées aux données socioéconomiques et aux intrants en fonction du volume de cas, qui étaient utilisées pour déterminer les affectations aux sociétés, reposaient sur le « jugement » plutôt que sur une analyse étayée. Dans certains cas, le nouveau modèle calculait des augmentations d'une année à l'autre pouvant atteindre 31 millions de dollars (soit 50 % de plus que le financement reçu par une société l'année précédente) et des

diminutions pouvant atteindre 9 millions de dollars (soit 20 % de moins que le financement reçu par une société l'année précédente).

- Bien que le Ministère ait plafonné à 2 % par année les augmentations et les diminutions du financement de chaque société, près de la moitié d'entre elles ont subi une réduction de leur financement en 2013-2014 par rapport au financement réel qu'elles avaient reçu en 2012-2013. Par conséquent, la réduction du financement subie par de nombreuses sociétés, conjuguée à l'obligation d'équilibrer leur budget, les a obligées à procéder à des réductions de coûts, notamment des réductions du personnel de gestion, de soutien et de première ligne, ainsi qu'à l'élimination de certains programmes spéciaux destinés aux enfants qui reçoivent des services de protection.

- **Le Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE) du Ministère ne procure pas les avantages promis malgré les investissements considérables de temps et d'argent** – Nous avons constaté que la planification et la gestion médiocres du projet par le Ministère ont entraîné des dépassements de coûts importants et des retards dans l'élaboration et la mise en oeuvre et donnent, au bout du compte, un système qui ne procure pas les avantages promis. Plus précisément :
  - Le plan de mise en oeuvre approuvé par le Conseil des ministres en 2010 prévoyait que le RIPE serait utilisé par toutes les sociétés avant la fin de l'exercice 2014-2015 et que le coût total serait de 150 millions de dollars. Or, à la fin de 2014-2015, le RIPE avait été déployé dans seulement 5 des 47 sociétés de la province. Le nouveau plan du Ministère prévoit que le RIPE sera implanté dans le reste des sociétés d'ici la fin de 2019-2020 et que le coût total estimatif sera de 200 millions de dollars.
  - Le Ministère avait élaboré le plan de mise en oeuvre initial sans consulter les intervenants principaux, dont les utilisateurs des anciens systèmes des sociétés, pour comprendre leurs besoins. De plus, il ne comprenait pas parfaitement les fonctionnalités des anciens systèmes dont les données devaient être transférées au RIPE et il n'avait pas une idée précise des ressources nécessaires à la mise en oeuvre.
  - Même si le Ministère avait fourni un financement supplémentaire d'environ 2,8 millions de dollars à 14 sociétés pionnières pour faciliter la mise en oeuvre du RIPE, celles-ci ont indiqué qu'elles avaient engagé des coûts beaucoup plus élevés, soit environ 18,7 millions de dollars en tout, qu'elles avaient financés à même leurs fonds de fonctionnement, ce qui pouvait avoir des répercussions sur les fonds disponibles pour fournir les services de protection de l'enfance.
  - Les cinq premières sociétés qui ont mis en oeuvre le système ont indiqué que, durant la transition, elles avaient dû recourir à leurs anciens systèmes pour exercer certaines fonctions et qu'elles avaient dû trouver des solutions de rechange afin de contourner les nombreuses limites fonctionnelles du RIPE et ne pas compromettre leur capacité de fournir des services de protection en conformité avec les exigences législatives.

Le présent rapport contient 9 recommandations, comportant 12 mesures, pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît le travail de la vérificatrice générale et souscrit à ses recommandations pour renforcer les services de protection de l'enfance en Ontario. Ces recommandations aideront le Ministère à poursuivre ses efforts pour

améliorer les résultats des enfants et des jeunes confiés au système de bien-être de l'enfance afin de les aider à réaliser leur plein potentiel.

En 2012, l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a publié son rapport final, qui renfermait des recommandations visant à maintenir et à moderniser les services de protection de l'enfance dans la province. Depuis, le Ministère a collaboré avec les sociétés d'aide à l'enfance, les associations du secteur, les praticiens du domaine du bien-être de l'enfance, les jeunes, les partenaires autochtones et d'autres intervenants pour donner suite à un certain nombre de recommandations formulées par la Commission et à d'autres importants changements dans le système, y compris l'élaboration d'un nouveau modèle de financement et l'adoption d'une nouvelle méthode de reddition de comptes pour les sociétés.

Alors que le Ministère a accompli des progrès substantiels au cours des cinq dernières années, il reconnaît qu'il reste du travail à faire pour améliorer l'efficacité, la surveillance et la reddition de compte concernant les services de protection de l'enfance en Ontario. Pour ce faire, il a pris les mesures suivantes :

- envisager des modifications possibles de la Loi, notamment pour améliorer la surveillance et la reddition de compte, afin de donner suite à la rétroaction reçue lors de l'examen de la Loi en 2015;
- mettre en oeuvre une stratégie de gestion du rendement pour orienter la façon dont le Ministère et les sociétés dégagent les leçons des données et de l'information sur le rendement, et y répondent, afin de favoriser l'amélioration continue de la qualité, l'apprentissage et la reddition de compte;
- collaborer avec les sociétés pour préciser les indicateurs de rendement, renforcer la capacité du secteur à recueillir et à utiliser les données sur les indicateurs, et diffuser des données sur les indicateurs de rendement au niveau des sociétés en 2016;
- explorer les occasions supplémentaires d'appuyer les jeunes dans le cadre du Programme de soins et de soutien continus aux jeunes (SSCJ), ce qui s'inscrit dans les efforts courants du Ministère d'établir des mesures de rendement pour le programme;
- former un groupe d'experts chargé d'entreprendre un examen des services en établissement pour les enfants et les jeunes, puis de présenter un rapport et des recommandations au Ministère afin d'assurer des résultats positifs pour ces derniers;
- renforcer la coordination et la surveillance des processus opérationnels liés à l'agrément des établissements et à la révision du statut des pupilles de la Couronne;
- poursuivre le travail de concert avec les sociétés pour mettre en oeuvre le RIPE à l'échelle de la province d'ici 2019-2020, ainsi que pour cerner, prioriser et régler les problèmes de fonctionnalité;
- procéder à l'examen officiel du modèle de financement des services de protection de l'enfance d'ici la fin de la période quinquennale de mise en oeuvre (c.-à-d. 2017-2018) afin de renforcer l'efficacité, la durabilité et la rentabilité.

Nous sommes reconnaissants d'avoir l'occasion de répondre aux recommandations de la vérificatrice générale aux fins d'amélioration continue, qui sont formulées dans le présent rapport. Le Ministère est résolu à poursuivre la transformation du système de protection de l'enfance afin d'améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes qui bénéficient des services de protection.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller le rendement du programme des services de protection de l'enfance

Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller et évaluer le rendement global du programme des services de protection de l'enfance ou le rendement de chaque société dans la prestation des services de protection de l'enfance. Nous avons constaté qu'avant la fin de 2014-2015, le Ministère a instauré cinq nouveaux indicateurs de rendement pour lesquels il recueille des données et publie les résultats, afin d'améliorer la surveillance du rendement des sociétés. Toutefois, les données recueillies ne lui permettent pas de surveiller et d'évaluer de façon adéquate le rendement du programme des services de protection de l'enfance étant donné que ce ne sont pas toutes les sociétés qui consignent ces données et en font rapport. (L'**annexe** contient une liste et une description des 26 indicateurs de rendement prévus, dont 5 nouveaux, et indique le nombre de sociétés qui ont présenté des rapports sur ces indicateurs.) Par ailleurs, même si le Ministère a instauré ces indicateurs de rendement, nous avons constaté qu'il n'avait pas établi d'objectifs pour mesurer le rendement par rapport à ceux-ci.

4.1.1 Les données sur les nouveaux indicateurs de rendement sont incomplètes et sont présentées globalement plutôt que pour chaque société

Le Ministère a publié des données sur les cinq nouveaux indicateurs de rendement à la fin de 2014-2015, mais comme le montre l'**annexe**, il s'agit de données incomplètes puisque les sociétés n'ont pas toutes fourni de données liées aux indicateurs. De plus, puisque le Ministère a recueilli ces données de manière globale par l'intermédiaire d'un tiers au lieu de les recueillir auprès de chaque société, il lui a été impossible d'effectuer une comparaison ou une analyse valable du rendement des sociétés ou d'effectuer, le cas échéant, un suivi individuel.

4.1.2 Les sociétés peuvent ne pas être en mesure de fournir de données sur les autres indicateurs que le Ministère prévoit d'instaurer

Nous avons appris que les nouveaux indicateurs de rendement mis en oeuvre ne représentent que 5 des 26 indicateurs que le Ministère compte instaurer d'ici la fin de 2016-2017 pour mesurer et évaluer le rendement du programme des services de protection de l'enfance. Comme le montre l'**annexe**, il y a entre autres des indicateurs axés sur l'évaluation des services, notamment les résultats concernant la sécurité, la permanence (le placement sécuritaire dans un cadre familial permanent) et le bien-être; les autres indicateurs visent surtout à évaluer la capacité organisationnelle et la gouvernance.

D'après l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE), de nombreuses sociétés éprouvent des problèmes importants à extraire les données nécessaires pour rendre compte des indicateurs de rendement. Mentionnons, entre autres, les limites techniques, par exemple les données qui n'ont jamais été consignées dans les systèmes de gestion de cas des sociétés, ainsi que les données disponibles mais difficiles à extraire parce qu'elles figurent dans un champ de texte. De plus, il faut plus de temps et d'expertise pour schématiser et tester les données de certains systèmes des sociétés afin de présenter un rapport sur les mesures de rendement. Or, en raison d'autres priorités, les sociétés n'ont pas toujours été en mesure d'affecter du personnel à l'initiative des indicateurs de rendement. Comme indiqué précédemment, beaucoup de sociétés n'ont pas encore présenté de rapport sur les cinq indicateurs existants. Nous nous interrogeons

donc sur la capacité du Ministère à recueillir de façon efficace des données sur ces indicateurs supplémentaires auprès de chaque société d'ici la fin de l'exercice 2016-2017, comme il en a l'intention, et à les analyser.

4.1.3 Les résultats des enfants qui ont bénéficié de services de protection montrent clairement que le Ministère doit assurer une meilleure surveillance du programme des services de protection de l'enfance

De nombreux éléments font ressortir que le Ministère doit mieux analyser et évaluer le rendement des sociétés et les raisons des résultats obtenus du programme des services de protection de l'enfance. D'après les renseignements disponibles, nous avons remarqué que beaucoup de jeunes éprouvent des difficultés après avoir reçu des services de protection. Particulièrement :

- L'AOSAE a effectué trois sondages (en 2007, 2010 et 2013), auxquels la plupart des sociétés ont participé, sur le taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires chez les jeunes pris en charge par les sociétés. Même s'il était indiqué dans le sondage que les comparaisons avec la moyenne provinciale devaient être considérées avec prudence en raison des différences dans la façon de calculer les résultats, le sondage a révélé qu'il y avait 50 % de moins de chances que ces jeunes obtiennent un diplôme d'études secondaires de l'Ontario : 42 %, 44 % et 46 % respectivement pour les trois années du sondage, comparativement à la moyenne provinciale de 83 % en 2013. L'AOSAE a toutefois remarqué que les jeunes qui demeurent sous la responsabilité des sociétés sont en général ceux qui ont des besoins très complexes ou des limites importantes, et qu'il leur est beaucoup plus difficile par conséquent d'obtenir un diplôme d'études secondaires ou de poursuivre des études postsecondaires. Néanmoins, après que les résultats des sondages ont été communiqués aux employés des sociétés dans l'ensemble de la province, beaucoup ont été déçus des résultats.
- L'un des nouveaux indicateurs de rendement instaurés par le Ministère a révélé que le taux de récurrence des préoccupations en matière de protection se situait entre 18 % et 20 % des dossiers fermés entre 2010-2011 et 2012-2013 pour lesquels des services de protection avaient été fournis. Ces résultats sont fondés sur les données déclarées par 26 sociétés seulement.
- L'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes a soulevé les points suivants :
  - selon les estimations, 43 % des jeunes sans abri avaient bénéficié auparavant de services de protection de l'enfance et 68 % provenaient de familles d'accueil, de foyers de groupe ou d'un centre pour jeunes;
  - de nombreux rapports remontant au milieu des années 1980 reconnaissent que les jeunes ayant quitté la prise en charge sont surreprésentés dans le système de justice pour la jeunesse, le système de santé mentale et le système des refuges.

Par ailleurs, notre audit de l'optimisation des ressources à la **section 3.02** du présent rapport a révélé que, dans plus de la moitié des dossiers rouverts de protection de l'enfance et des dossiers d'enfants de nouveau sous la responsabilité des sociétés que nous avons examinés, les circonstances et les facteurs qui ont donné lieu au signalement subséquent du cas à la société ou à la nouvelle prise en charge étaient présents au moment de la fermeture précédente du dossier ou lorsque l'enfant ne relevait plus d'une société. D'ailleurs, notre audit de l'optimisation des ressources à la **section 3.02** révèle que, dans près de la moitié des cas que nous avons examinés en lien avec le Programme de soins et de soutien continus pour les jeunes, rien n'indiquait vraiment que les jeunes avaient fait des efforts raisonnables pour préparer leur passage à la vie adulte comme le prévoyait le Programme.

RECOMMANDATION 1

Pour surveiller et évaluer de façon adéquate le rendement du programme des services de protection de l'enfance et celui des sociétés d'aide à l'enfance qui fournissent les services de protection, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- évaluer les indicateurs de rendement proposés qu'il compte déployer pour qu'ils ciblent vraiment les aspects qui permettront une évaluation adéquate des résultats à court et à long terme du programme et des enfants qui bénéficient des services de protection de l'enfance;
- recueillir des données auprès de chaque société sur chacun des indicateurs de rendement confirmés et les analyser pour repérer les tendances qui nécessitent un suivi ou la prise de mesures correctives à l'échelle du programme ou dans une société;
- analyser les résultats des enfants qui bénéficient de services de protection pour cerner les possibilités d'améliorer ces services et, au bout du compte, l'avenir de ces derniers.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souligne le soutien reçu dans ce domaine d'activité crucial et est d'accord avec la vérificatrice générale que la surveillance et l'évaluation du rendement des sociétés sont importantes. D'ailleurs, les 5 indicateurs de rendement qu'il a adoptés, en plus des 21 autres qu'il prévoit mettre en place, sont fondés sur l'ensemble d'indicateurs qui ont été élaborés par l'ancienne Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance en consultation avec le secteur des services de protection de l'enfance. Ces indicateurs :

- reflètent les résultats immédiats (p. ex. la sécurité des enfants) et intermédiaires (p. ex. la permanence et le bien-être, tels les résultats éducatifs qui mesurent le rendement du rapport entre l'âge et le niveau scolaire) qui se rapportent directement au mandat des sociétés, ainsi que la capacité d'organisation et de gouvernance;
- tiennent compte de considérations pratiques liées au suivi des résultats à long terme des enfants et des jeunes individuels.

Une fois que sera terminé le cycle courant de collecte des données sur les 21 indicateurs de rendement et de production des rapports connexes, le Ministère examinera les indicateurs afin de déterminer s'il y a lieu d'en modifier certains afin d'améliorer l'évaluation des résultats à long terme du programme de services de protection de l'enfance.

Le Ministère continuera d'appuyer les sociétés et de renforcer la capacité du secteur de recueillir, de comprendre et de déclarer les données sur les indicateurs. Il compte appuyer la mise en oeuvre intégrale et la maturation du processus de collecte des données à l'appui d'un ensemble complet d'indicateurs de rendement afin de mieux comprendre les résultats des enfants et des jeunes. L'un de ses objectifs dans la collecte des données et le compte rendu public des indicateurs est d'accroître la transparence et la reddition de compte des sociétés et de promouvoir une approche factuelle d'amélioration constante de la qualité. Une fois que l'ensemble complet d'indicateurs de rendement sera disponible, il permettra de soutenir la prestation améliorée des services par les sociétés et les améliorations à l'échelle du système dans la province.

Le Ministère compte réunir des indicateurs de rendement validés au niveau des sociétés directement auprès d'elles en octobre et novembre 2015 pour trois exercices (2010-2011 à 2012-2013) et rendra publics ces indicateurs en 2016. Au cours des prochains exercices, le Ministère poursuivra la collecte de données et la diffusion de rapports sur un nombre croissant d'indicateurs dans le souci de renforcer son travail et celui du secteur pour que le public connaisse mieux les services de qualité que reçoivent les enfants ainsi que leurs résultats.

4.2 Les enfants de 16 et 17 ans qui ne se sentent pas en sécurité n'ont pas accès aux services de protection

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi) qui régit les services de protection de l'enfance en Ontario ne s'applique pas aux enfants âgés de plus de 15 ans. Nous avons constaté que plusieurs provinces canadiennes fournissent ces services jusqu'à l'âge de 18 ans, mais les enfants de 16 et 17 ans en Ontario qui ne se sentent pas en sécurité dans leur contexte familial ne peuvent pas obtenir de services de protection de l'enfance.

En 2011, le gouvernement de l'Ontario a pris des mesures pour que les jeunes de 16 et 17 ans, qui étaient sous la responsabilité d'une société jusqu'à récemment, puissent réintégrer le système et recommencer à recevoir des services. Toutefois, les enfants qui n'ont pas déjà été sous la responsabilité d'une société ne peuvent pas obtenir de services de protection ou de soutien après leur 16e anniversaire, tout comme ceux qui étaient sous la responsabilité d'une société mais dont les services ont cessé avant qu'ils atteignent 16 ans.

L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance demande que le Ministère apporte des modifications à la Loi, à la réglementation ou aux politiques pour offrir des services de protection aux enfants jusqu'à l'âge de 18 ans et leur fournir les services requis.

Nous savons que le Ministère a effectué en 2015 un examen de la Loi, auquel ont participé divers intervenants, y compris des enfants, des jeunes, des familles et des fournisseurs de services de l'Ontario. Cet examen visait deux objectifs : améliorer les résultats des enfants et des jeunes, et moderniser et préciser le libellé de la Loi. Un point d'intérêt était le soutien des adolescents plus âgés ayant besoin de protection. Les participants à cet exercice ont largement reconnu qu'il était « essentiel » de relever l'âge maximal de protection de 16 à 18 ans. Les participants ont aussi laissé entendre que la modification de l'âge de protection harmoniserait la situation de l'Ontario avec celle de certaines autres provinces canadiennes.

Le Ministère signale qu'il entend examiner en détail les recommandations formulées dans l'examen, dont la modification de l'âge de protection, avant que des changements législatifs soient apportés à l'avenir.

RECOMMANDATION 2

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit tenir compte des commentaires reçus au sujet de l'extension des services de protection de l'enfance à tous les enfants de moins de 18 ans, de manière qu'ils bénéficient tous d'une protection contre la violence et la négligence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'un des principaux thèmes qui est ressorti du récent examen de la Loi en 2015 était la nécessité d'améliorer les résultats des enfants et des jeunes, notamment en accordant une attention particulière au soutien des adolescents plus âgés qui ont besoin de protection. Le Ministère élabore des politiques et envisage la mise à jour de la Loi ou de son règlement en se fondant sur les conclusions de cet examen. Ce travail englobera des consultations avec des intervenants clés et des jeunes.

4.3 Le Ministère exerce une surveillance limitée des enfants qui reçoivent des services de protection

Aux termes de la Loi, le Ministère doit seulement effectuer un examen annuel du statut des pupilles de la Couronne (c.-à-d. les enfants pris en charge par les sociétés et à l'égard desquels les droits parentaux ont été révoqués). Il n'a pas adopté de processus pour examiner le statut des autres enfants qui bénéficient des services de protection des sociétés, mais qui ne sont pas des pupilles de la Couronne. Puisque le nombre de pupilles ne

relevant pas de la Couronne dépasse largement celui des pupilles de la Couronne, cette situation est particulièrement préoccupante. Par exemple, en 2014-2015, le Ministère a examiné le statut de plus de 3 500 pupilles de la Couronne, comparativement aux sociétés qui gèrent environ 27 000 cas de protection familiale, y compris ceux des enfants vivant avec leur famille. De plus, quand le Ministère revoit le statut des pupilles de la Couronne et constate que ses exigences n'ont pas été respectées, il ne demande pas de documentation aux sociétés pour vérifier si elles ont appliqué ses directives de conformité.

4.3.1 Le Ministère n'a pas encore remplacé le processus d'examen abandonné il y a plus de 10 ans pour les pupilles ne relevant pas de la Couronne

En réponse aux constatations de notre audit du programme ministériel des services d'aide à l'enfance en 2006, le Ministère a dit qu'il rétablirait les examens périodiques des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne. Ces examens ont été abandonnés en 2003 même s'ils avaient révélé de nombreux cas où des sociétés ne respectaient pas les exigences de la Loi et du programme ministériel. Par exemple, il était indiqué que les enquêtes sur la protection de l'enfance et les plans d'intervention n'étaient pas exécutés dans les délais prévus.

Dans le cadre du suivi que nous avons effectué en 2008 de notre rapport de 2006, le Ministère nous a dit qu'il avait élaboré un processus d'examen des dossiers qui comprendrait, à compter de 2008, des examens réguliers des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne. Il évaluerait alors si les exigences sont respectées et si les enfants sont placés de façon appropriée et reçoivent des soins adéquats. Toutefois, pendant le présent audit, nous avons appris que le Ministère n'avait pas mis en oeuvre ces examens (ou un autre processus d'examen visant ces enfants) et que cela faisait plus de 10 ans qu'il n'avait pas effectué d'examens réguliers des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne.

Pourtant il est important d'effectuer ces examens, car nous avons constaté que plusieurs sociétés visitées ne respectaient pas les exigences du programme, dont les délais prévus pour élaborer les plans de soins afin de suivre les progrès des enfants pris en charge (p. ex., dans des familles d'accueil et des foyers de groupe), pour établir des plans d'intervention servant à orienter les objectifs de la famille et des fournisseurs de services pour les enfants qui vivent dans leur famille, et pour les visites des enfants pris en charge et ceux qui vivent dans leur famille. (Voir notre audit de l'optimisation des ressources à la **section 3.02** du présent rapport.) Le non-respect des exigences du programme accroît le risque que le cas d'un enfant qui reçoit des soins non adéquats ou qui est victime de négligence passe inaperçu. Nous avons également remarqué que les enfants ne bénéficient pas toujours d'une protection adéquate, car nous avons relevé des cas où des sociétés visitées pourraient avoir prématurément fermé des dossiers de protection de l'enfance ou retiré des enfants du système même si leur sécurité demeurait préoccupante.

4.3.2 Les examens du statut des pupilles de la Couronne ont révélé des problèmes opérationnels d'une année à l'autre dans les sociétés

Si l'examen ministériel du statut d'un pupille de la Couronne révèle que la documentation contenue dans le dossier de l'enfant ne respecte pas intégralement les exigences du Ministère, celui-ci doit émettre une directive à l'intention de la société pour qu'elle prenne des mesures à ce sujet. Elle doit se conformer dans un délai de 60 jours et en aviser le Ministère. Dans les cas moins graves de non-conformité à ses exigences, le Ministère émet une recommandation à l'intention de la société pour l'informer que la documentation d'un dossier n'est pas entièrement conforme. Toutefois, les sociétés ne sont pas tenues de donner suite à ces

recommandations. Le Ministère remet à la société un rapport de chaque examen ainsi qu'un rapport sommaire qui donne un aperçu des points forts et des points à améliorer.

Le Ministère n'a pas l'habitude de demander aux sociétés de documentation pour vérifier si les directives émises pour des raisons de non-conformité sont dûment prises en compte par la société concernée. Le Ministère demande simplement à la société, sans plus de vérification, de lui confirmer par écrit qu'elle a dûment appliqué ses directives. Certaines directives et recommandations portent sur des aspects importants qui peuvent avoir des conséquences sur le bien-être de l'enfant, par exemple des plans de soins qui ne sont pas examinés en temps opportun et des chargés de cas qui n'effectuent pas les visites à la fréquence requise, ce qui accroît le risque que l'enfant ne reçoive pas les soins et le soutien convenant à sa situation.

Dans plus de 40 % des dossiers d'examen du statut des pupilles de la Couronne que nous avons examinés, nous avons constaté que des directives et recommandations qui avaient été émises en 2013 pour la non-conformité d'une société aux exigences avaient été réémises en 2014. Les problèmes répétés de non-conformité comprenaient, par exemple l'absence d'établissement d'un plan de soins indiquant les forces, les besoins et les objectifs de l'enfant mis à jour pour tenir compte de ses progrès, et le fait que les examens médical et dentaire annuels d'un enfant n'avaient pas été effectués.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux garantir que tous les enfants et les jeunes qui bénéficient de services de protection de l'enfance sont en sécurité et reçoivent des soins qui répondent à leurs besoins, conformément aux exigences de la Loi et du programme ministériel, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit examiner les dossiers des sociétés d'aide à l'enfance se rapportant aux pupilles ne relevant pas de la Couronne qui bénéficient de ces services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale que tous les enfants et les jeunes qui bénéficient de services de protection doivent recevoir des services qui répondent à leurs besoins et qui sont conformes aux exigences de la Loi et du programme ministériel.

Pour donner suite aux recommandations de l'ancienne Commission, depuis l'adoption, en 2013, de la nouvelle démarche de reddition de compte, un des objectifs du Ministère est d'assurer la conformité en mettant l'accent sur les résultats obtenus par les enfants et les jeunes bénéficiant de services des sociétés d'aide à l'enfance. Le Ministère met actuellement en oeuvre des examens cycliques, qui seront effectués dans toutes les sociétés afin de déterminer si elles ont mis en place des processus appropriés pour surveiller leur conformité aux exigences de la Loi et du programme, y compris envers les pupilles ne relevant pas de la Couronne, et si elles réalisent des examens internes à cette fin. Si un examen cyclique démontrait que les processus et pratiques nécessaires pour surveiller la conformité ne sont pas en place, une recommandation serait émise à l'intention de la société, et le Ministère travaillerait avec elle, dans le cadre du processus lié au plan d'amélioration du rendement, pour qu'elle remplisse les exigences. Les outils des examens cycliques ont été mis à l'essai dans des projets pilotes auprès de deux sociétés, et l'élaboration d'un plan pour la tenue des examens cycliques dans les sociétés se poursuit, le lancement devant avoir lieu d'ici la fin de 2015-2016.

RECOMMANDATION 4

Pour que l'examen des dossiers des pupilles de la Couronne effectué par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse permette de garantir que les enfants reçoivent des services de protection en conformité avec la Loi et

les politiques ministérielles, le Ministère doit instaurer des mécanismes servant à confirmer que les directives et les recommandations émises à l'intention d'une société d'aide à l'enfance pour des raisons de non-conformité aux exigences de la Loi et du programme sont prises en compte et que des mesures correctives sont apportées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à l'avis de la vérificatrice générale qu'il faut poursuivre le travail pour renforcer les processus afin de corriger constamment les défauts de conformité constatés dans les examens du statut des pupilles de la Couronne. Il entend revoir ses mécanismes existants visant la non-conformité aux exigences de la Loi et du programme relevée dans les dossiers des pupilles de la Couronne. Pour faciliter en tout temps la surveillance adéquate des cas de non-conformité, le Ministère travaille à la mise en oeuvre d'un processus officiel pour suivre les progrès qu'accomplissent les sociétés relativement aux plans d'amélioration de la qualité et aux constatations des examens des dossiers de pupilles de la Couronne. Ce processus permettra de déterminer et de confirmer que les sociétés donnent suite aux directives et recommandations émises et corrigent les défauts de conformité relevés dans l'examen des dossiers des pupilles de la Couronne.

4.4 Les inspections ministérielles aux fins de l'agrément des foyers pour enfants révélaient des problèmes répétés et non réglés pouvant avoir des conséquences pour la sécurité des enfants

Nous avons examiné un échantillon d'inspections ministérielles aux fins d'agrément des foyers pour enfants (foyers de groupe et organismes de garde nourricière), qui ont pour but de déterminer si ces établissements offrent un niveau élémentaire de soins et de sécurité. Nous avons constaté que certains problèmes de non-conformité se répétaient d'une année à l'autre et que le personnel du Ministère repérait ces problèmes dans le cadre de son examen, mais ne les signalait pas au titulaire de permis, qui, par conséquent, ne les réglait pas.

4.4.1 Les inspections aux fins de l'agrément relèvent souvent des problèmes de non-conformité qui se répètent d'une année à l'autre

Le Ministère effectue des inspections annuelles aux fins d'agrément à l'aide de la liste de contrôle qui figure dans ses manuels à l'intention des exploitants de foyers pour enfants et des foyers d'accueil. Ces manuels précisent les politiques concernant le nombre de dossiers à examiner, les entrevues à mener avec les enfants, le personnel et les parents des familles d'accueil, et la procédure d'examen des politiques et procédures d'un titulaire de permis.

Dans environ 40 % des inspections aux fins d'agrément que nous avons examinées dans les régions visitées, nous avons constaté que le Ministère avait relevé des problèmes de non-conformité d'une année à l'autre. Mentionnons notamment des plans de soins (pour consigner les progrès du développement de l'enfant) qui n'étaient pas établis dans les délais requis, des parents des familles d'accueil qui n'étaient pas au courant des exigences de signalement des incidents graves (p. ex. une blessure grave, les mauvais traitements allégués ou un enfant manquant), et des foyers pour enfants qui n'étaient pas en mesure de prouver que les examens médicaux annuels exigés avaient été effectués.

Dans deux des trois régions visitées, nous avons constaté que les fonctionnaires du Ministère n'avaient pas l'habitude de vérifier si des mesures correctives étaient prises pour remédier aux problèmes de non-conformité qu'ils avaient repérés. Ils s'en remettaient plutôt aux déclarations des titulaires de permis que les problèmes de non-conformité avaient été réglés, même si le

Ministère avait repéré les mêmes problèmes d'une année à l'autre chez ces titulaires. Dans la troisième région visitée, le personnel du Ministère a fait savoir qu'il vérifie effectivement si les problèmes de non-conformité ont été réglés. Or, dans tous les cas examinés, nous avons relevé des problèmes de non-conformité et rien n'indiquait que le personnel avait vérifié si les problèmes avaient été réglés.

4.4.2 Certains problèmes de non-conformité n'avaient pas été signalés au titulaire de permis et n'ont donc pas été corrigés

Dans près des deux tiers des inspections aux fins d'agrément que nous avons examinées, nous avons relevé des problèmes de non-conformité repérés par le Ministère, mais qui n'avaient pas été portés à l'attention du titulaire de permis. Ces problèmes comprenaient notamment des employés d'un foyer de groupe qui n'étaient pas au courant de la procédure de signalement des incidents graves, des parents des familles d'accueil qui ne recevaient pas les dossiers de santé nécessaires pour le soin des enfants, et des dossiers de parents des familles d'accueil qui ne contenaient pas les références nécessaires à l'appui de leur demande.

RECOMMANDATION 5

Pour que les enfants confiés aux sociétés d'aide à l'enfance soient placés auprès de fournisseurs de soins en établissement (foyers de groupe et organismes de garde sous-traités) qui dispensent des soins adéquats aux enfants, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit documenter tous les cas de non-conformité aux exigences, les porter à l'attention des fournisseurs de soins en établissement et s'assurer que ces derniers corrigent rapidement le problème.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale et est résolu à appuyer les enfants et les jeunes pour qu'ils réalisent leur plein potentiel. Pour concrétiser cet engagement, le Ministère a formé un groupe d'experts qui examinera les services en établissement pour les enfants et les jeunes et lui présentera un rapport et des recommandations afin d'améliorer les résultats positifs de ces derniers.

Le Ministère a aussi entrepris un examen de la Loi en 2015 qui vise les deux objectifs suivants : améliorer les résultats des enfants et des jeunes, et moderniser et préciser le libellé de la Loi. L'examen porte en particulier sur les services en établissement et leur agrément. Le Ministère envisage aussi des modifications de la Loi découlant de l'examen, y compris des services en établissement et de leur agrément.

En outre, le Ministère poursuit ses efforts pour améliorer les processus existants d'octroi de permis et ses pratiques pour documenter les problèmes de non-conformité aux exigences des permis et les procédures de suivi auprès des fournisseurs de services en établissement, afin de s'assurer que ceux-ci se penchent sur tous les cas de non-conformité en temps opportun.

Le Ministère continue aussi à offrir une formation au personnel sur une gamme de sujets, notamment l'utilisation d'outils et listes, la documentation et les processus de suivi opérationnels, pour que les fournisseurs de services en établissement soient informés et qu'ils s'emploient à corriger les défauts de conformité relevés.

4.5 Le Ministère ne vérifie pas si les sociétés d'aide à l'enfance mettent en oeuvre les recommandations issues des enquêtes sur les décès

Dans les trois régions visitées, nous avons examiné un échantillon de décès d'enfants pour lesquels les sociétés devaient mener un examen interne ou sur lesquels le Comité d'examen des décès d'enfants

s'était penché et avait recommandé des mesures correctives.

Alors que le Ministère a fait savoir que la majorité des recommandations formulées par le Comité d'examen et issues des examens internes avaient été mises en oeuvre, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune documentation indiquant que le personnel du bureau régional avait examiné le bien-fondé des mesures correctives prises par les sociétés pour donner suite aux recommandations. Les recommandations issues des examens internes ou formulées par le Comité d'examen à l'intention des sociétés comprenaient les suivantes : obtenir et examiner en temps opportun durant une enquête l'historique de protection de l'enfant; former les employés de la société sur les pratiques sécuritaires pour le sommeil des nourrissons; et élaborer une politique sur le dépistage des drogues et l'évaluation des habitudes de consommation, notamment l'exécution de visites non annoncées dans les foyers où l'abus d'alcool ou d'autres drogues est un problème.

RECOMMANDATION 6

Pour réduire le risque que se reproduisent des situations pouvant avoir contribué au décès d'enfants ayant bénéficié de services de protection de l'enfance, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit veiller à ce que les sociétés d'aide à l'enfance mettent en oeuvre rapidement toutes les recommandations formulées à leur intention à la suite des examens des décès d'enfants, en plus d'obtenir et d'examiner les rapports d'étape pertinents sur leur mise en oeuvre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La principale priorité du Ministère est la sécurité des enfants de la province. Nous avons tous un rôle à jouer dans l'appui des enfants et des jeunes ayant besoin de protection. Le Ministère est résolu à poursuivre le travail avec le Bureau du coroner en chef et ses partenaires de la protection de l'enfance pour affermir les mesures de protection des enfants recevant des services connexes.

Le Ministère entend examiner sa stratégie de signalement des décès d'enfants afin de renforcer les processus existants et de continuer à surveiller la mise en oeuvre en temps opportun par les sociétés de toutes les recommandations formulées à leur intention, ce qui peut comprendre :

- affermir les exigences énoncées dans la stratégie de signalement des décès d'enfants en vigueur;
- améliorer la base de données interne pour le signalement des décès d'enfants;
- mettre en place un système cohérent pour suivre les recommandations du Comité d'examen des décès d'enfants qui ont été mises en oeuvre ou sont en voie de mise en oeuvre;
- établir des processus pour produire régulièrement des rapports et de l'information que peut utiliser le Ministère à l'appui de la prise de décisions factuelles.

4.6 Le nouveau modèle de financement adopté par le Ministère ne permet toujours pas d'allouer aux sociétés du financement en fonction de leurs besoins en services

Même si le Ministère a instauré un nouveau modèle de financement en 2013-2014 dans le but d'allouer des fonds aux sociétés en fonction de leurs besoins respectifs, nous avons constaté que le modèle, contrairement aux attentes, ne permet toujours pas d'allouer aux sociétés le financement approprié, ce qui les soumet à des pressions opérationnelles et peut compromettre leur capacité de fournir les services de protection nécessaires et appropriés comme l'exige la Loi.

4.6.1 Les variables du modèle de financement ne ciblent pas les besoins des sociétés

Le financement versé aux sociétés par le Ministère est affecté en grande partie à parts égales entre, d'une part, cinq facteurs socioéconomiques dans la région où la société exerce ses activités et, d'autre part, quatre facteurs basés sur le volume (décrits à la **section 1.2** et dans la **figure 2**). Nous avons constaté que les pondérations attribuées à ces facteurs, qui ont une incidence importante sur le financement reçu par chaque société, reposaient sur le « jugement » plutôt que sur une analyse étayée. Le Ministère nous a dit qu'il avait attribué les pondérations principalement pour minimiser l'impact du nouveau modèle de financement sur l'affectation des fonds aux sociétés, au lieu de les fonder sur une analyse étayée visant à répondre à leurs besoins.

Nous avons sondé toutes les sociétés pour connaître leur point de vue sur le nouveau modèle de financement, et près de 90 % d'entre elles ont répondu. Les sociétés reconnaissaient que le nouveau modèle est une amélioration par rapport aux modèles précédents, mais 80 % déploraient que les facteurs, les pondérations et les sources de données utilisés pour leur allouer des fonds ne tiennent pas compte de leurs besoins ni de ceux des collectivités qu'elles servent. Plus précisément, le sondage faisait état des préoccupations suivantes :

- *L'exactitude des données utilisées pour calculer la part du financement destinée aux Autochtones.* Environ le cinquième des répondants craignent que les données des déclarants et de recensement que le Ministère utilise pour calculer la part du financement destinée aux Autochtones (population d'enfants autochtones de 0 à 15 ans; voir la **figure 2**) puissent être largement sous-estimées pour les populations des Premières Nations, car certaines collectivités autochtones ne déclarent pas régulièrement ce genre de renseignements.
- *La pertinence de la base et de la pondération du facteur d'éloignement géographique.* Plus du tiers des répondants craignaient que l'utilisation du territoire (l'étendue géographique de la région desservie) comme base de calcul du facteur d'éloignement géographique ne permette pas de calculer de façon adéquate les coûts de la prestation des services dans les régions rurales moins peuplées. De plus, les répondants ont souligné que le modèle de financement ne tient pas suffisamment compte du facteur d'éloignement.
- *La non prise en compte d'autres facteurs importants qui ont une incidence sur la demande de services.* De nombreux répondants déploraient que le modèle de financement ne tienne pas compte de facteurs importants qui ont une incidence directe sur la demande de services, non pas simplement dans leur collectivité mais dans l'ensemble de la province. Par exemple, le modèle de financement tient compte uniquement de la population d'enfants âgés de 0 à 15 ans dans la région dans laquelle une société exerce ses activités, mais les sociétés fournissent des services de protection aux enfants jusqu'à l'âge de 18 ans. Parmi les autres facteurs mentionnés qui ne sont pas pris en compte dans le modèle de financement, mentionnons les cas de violence familiale, les problèmes de santé mentale et de toxicomanie et les services offerts pour traiter ces problèmes, ainsi que le pourcentage d'enfants et de jeunes ayant des besoins importants auxquels les sociétés fournissent des services.

4.6.2 Le financement établi selon le modèle souligne les lacunes de ce dernier

Nous avons relevé des cas où les affectations de fonds calculées individuellement pour les sociétés selon le nouveau modèle de financement étaient très différentes du financement qui leur avait été alloué l'année précédente. La **figure 3** donne des exemples de sociétés dont le financement calculé selon le nouveau modèle est très différent de celui

Figure 3 : Comparaison du financement des sociétés avant et après l'instauration du nouveau modèle de financement

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Société	Financement total reçu en 2012-2013, avant le nouveau modèle (en millions de dollars)	Financement alloué selon le nouveau modèle en 2013-2014, avant plafonnement* (en millions de dollars)	Changement avant le plafonnement de l'augmentation/(de la diminution) (en millions de dollars)	(en %)	Financement alloué selon le nouveau modèle en 2013-2014, après plafonnement (en millions de dollars)
Société 1	16,9	28,0	11,1	66	17,2
Société 2	62,8	94,1	31,3	50	62,9
Société 3	45,2	67,5	22,3	49	44,1
Société 4	19,6	14,4	(5,2)	(27)	[illegible]
Société 5	45,8	36,7	(9,1)	(20)	45,8

* Le Ministère a plafonné les augmentations et les diminutions du financement découlant du nouveau modèle de financement à 2 % du financement alloué l'année précédente (jusqu'à concurrence de 10 % sur cinq ans).

qu'elles ont reçu l'année précédente. Toutefois, les augmentations et réductions du financement n'étaient pas aussi importantes que celles indiquées dans la figure 3, car le Ministère a limité à 2 % (jusqu'à concurrence de 10 % sur 5 ans) ces hausses et diminutions par rapport aux affectations de l'année précédente. Le Ministère visait ainsi à maintenir la stabilité du financement pendant le passage au nouveau modèle. Il n'en reste pas moins que ces différences importantes indiquent la présence possible de lacunes dans le nouveau modèle de financement, sauf si le financement historique des sociétés était largement inférieur ou supérieur à leurs besoins. Le Ministère reconnaît que le modèle de financement n'est pas parfait et qu'il devra être modifié.

4.6.3 Certaines sociétés ont subi une réduction importante de leur financement, ce qui a entraîné une diminution du personnel et des services et pourrait compromettre leur capacité de fournir des services de protection de l'enfance

Dans les trois années qui ont précédé la mise en oeuvre du nouveau modèle de financement, plus de 80 % des sociétés ont eu besoin d'un financement ministériel supplémentaire de fin d'exercice dans au moins l'une de ces trois années pour pouvoir s'acquitter de leur mandat de prestation de services de protection de l'enfance aux termes de la Loi. Comme indiqué à la **section 4.6.2**, le Ministère a certes plafonné à 2 % par année (jusqu'à concurrence de 10 % sur 5 ans) les augmentations et diminutions du financement de chaque société dans le cadre du nouveau modèle, mais le plafond est fondé sur le financement alloué avant son instauration. Ce plafond ne tient pas compte du financement de fin d'exercice versé aux sociétés en plus des affectations approuvées pour couvrir leurs dépenses associées aux services qu'elles sont tenues de fournir en vertu de la Loi. D'après notre comparaison du financement réel que les sociétés recevaient (les affectations approuvées plus le financement supplémentaire de fin d'exercice) et du financement qu'elles ont reçu après l'instauration du nouveau modèle, plus de la moitié des sociétés ont subi une réduction de leur financement en 2013-2014 par rapport au financement réel reçu en 2012-2013. Nous avons constaté que ces sociétés ont subi en moyenne une réduction de 4,5 % de leur financement; l'une d'elles a notamment subi une réduction de 9,5 %, soit de 1,9 million de dollars.

Comme indiqué précédemment à la **section 1.2**, à la suite de l'instauration du nouveau modèle de

financement en 2013-2014, les sociétés ont reçu un montant fixe qu'elles ne peuvent pas dépasser. Plus précisément, d'après les résultats de notre sondage auprès des sociétés :

- Quatre répondants sur cinq ont indiqué qu'ils avaient dû réduire leur personnel. L'une des sociétés qui ont reçu notre visite avait notamment réduit de 60 % le nombre de travailleurs responsables des cas d'enfants sous sa responsabilité; elle a ainsi fait passer le nombre de chargés de cas de 22 à 9 en moins de 2 ans tout en continuant d'offrir des services de protection au même nombre d'enfants (environ 400 enfants). Étant donné que la charge de travail du reste des chargés de cas avait plus que doublé, le risque que les enfants ne fassent pas l'objet d'une supervision adéquate, qu'ils ne soient pas visités à intervalles réguliers comme l'exige la Loi et qu'ils ne reçoivent pas les services de protection convenant à leur situation s'en trouvait accru.
- Près d'un répondant sur cinq a indiqué qu'il avait dû mettre fin à des programmes offerts parallèlement à la gestion régulière des cas, par exemple le soutien supplémentaire offert aux parents des familles d'accueil pour gérer des enfants au comportement difficile.

Nous avons également remarqué que plusieurs sociétés, même si elles ont été en mesure jusqu'à maintenant de fournir des services de protection, craignaient que leur capacité d'assurer une prestation efficace des services obligatoires tout en respectant le montant de leur affectation soit incertaine à l'avenir. Néanmoins, le Ministère n'avait pas examiné l'impact des mesures prises par les sociétés pour respecter l'obligation d'équilibrer leur budget et, plus précisément, si ces mesures compromettaient leur capacité de s'acquitter de leur mandat.

RECOMMANDATION 7

Pour que le financement soit fonction des besoins individuels de chaque société d'aide à l'enfance, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit évaluer les répercussions de son modèle de financement actuel sur la prestation des services de protection et apporter les changements qui s'imposent si les services s'en ressentent.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Alors que la conception du modèle de financement a reposé sur les vastes consultations et la recherche approfondie effectuées par l'ancienne Commission, la mise en oeuvre du modèle visait à maintenir la stabilité du secteur, étant donné le rôle prescrit des sociétés de protéger les enfants et les jeunes. L'examen officiel du modèle de financement existant débutera en 2016-2017, comme le Ministère s'y était engagé lorsqu'il a mis en oeuvre la nouvelle approche de financement en 2013-2014. Le secteur participera à cet examen afin d'évaluer l'efficacité du modèle, afin de permettre aux sociétés de remplir leur mandat de protection des enfants, tout en affectant aux sociétés individuelles un montant de financement fixe. L'examen déterminera, le cas échéant, les changements nécessaires à l'appui de ces objectifs.

4.7 Possibilités de regroupement de sociétés et de services communs

En 2010, l'ancienne Commission a déterminé que plusieurs petites sociétés devraient se regrouper avec les sociétés voisines pour réaliser des économies d'échelle et améliorer la qualité, l'expertise et la capacité de gestion. Le Ministère a donc invité ces sociétés à fusionner. Depuis, 16 sociétés se sont regroupées en 7 sociétés, et 2 ont procédé à un regroupement durant notre audit. Entre autres avantages, l'estimation ministérielle des économies de coûts attribuées aux fusions (à l'exclusion de la dernière fusion) indique que les sociétés prévoyaient des économies de l'ordre de 6,6 millions de dollars en 2013-2014.

Même si la Commission a fait remarquer que beaucoup d'autres sociétés pourraient bénéficier d'une fusion, elles ne faisaient pas partie de sa liste de sociétés qui devraient fusionner, car il n'y avait pas de sociétés voisines auxquelles s'associer. La Commission a cependant souligné que la viabilité de ces sociétés demeurera un défi et qu'il faudra examiner d'autres solutions, par exemple conclure des accords selon lesquels une petite société deviendrait un bureau satellite d'une grande société.

La Commission a également recommandé que diverses fonctions opérationnelles, qui sont actuellement accomplies séparément par les sociétés, soient exécutées dans le cadre de services communs à l'échelle des sociétés. Les fonctions possibles comprenaient les tâches de soutien administratif, la formation et le recrutement, la promotion et la publicité ainsi que les évaluations spécialisées, telles que le dépistage de drogues et les services psychologiques. D'après notre analyse des données sur les dépenses fournies par les sociétés, les dépenses se rapportant aux services ci-dessus totalisaient environ 196 millions de dollars en 2014-2015, soit 13 % des dépenses totales. Même si la Commission n'a pas quantifié les économies qui pourraient découler de la mise en oeuvre d'accords de services communs, l'un des avantages était la possibilité pour les sociétés de rediriger les ressources consacrées aux fonctions de soutien et aux infrastructures vers les services directs aux clients. Le Ministère étudie actuellement avec l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) la possibilité de mettre en place des services communs dans le secteur de la protection de l'enfance.

RECOMMANDATION 8

Pour que les sociétés d'aide à l'enfance fournissent de manière économique des services de protection de l'enfance de qualité, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit collaborer avec les sociétés pour repérer et mettre en oeuvre d'autres améliorations possibles de l'efficience de la prestation de leurs services (notamment au moyen d'autres fusions et de services communs) tout en maintenant les besoins des enfants à l'avant-plan.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale et poursuit son travail auprès des sociétés pour cerner les occasions de rationaliser les services afin d'accroître l'efficience et l'efficacité. Par exemple, le Ministère, pour donner suite aux recommandations de l'ancienne Commission, a appuyé le regroupement de 16 sociétés en 7 entre 2011 et 2015. Le Ministère est réceptif à la fusion d'autres sociétés, qui permettrait d'améliorer les services et d'obtenir de meilleurs résultats pour les enfants et les familles.

En 2013, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) a versé des fonds à l'AOSAE pour réaliser un projet de planification et d'élaboration d'une analyse de rentabilisation sur la faisabilité de services communs dans le secteur de la protection de l'enfance. Le rapport final du projet sera présenté au MSGSC et au Ministère en décembre 2015. Les occasions d'améliorer l'efficacité de la prestation des services seront examinées, conjointement avec le rapport.

4.8 Le Réseau d'information pour la protection de l'enfance du Ministère ne procure pas actuellement les avantages promis malgré les investissements considérables de temps et d'argent

La planification et la gestion médiocres, par le Ministère, du projet du Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE) ont entraîné des dépassements de coûts importants, des retards dans l'élaboration et la mise en oeuvre et, par

conséquent, un système qui ne procure pas les avantages promis.

4.8.1 La mise en oeuvre du RIPE a connu des dépassements de coûts et des retards considérables en raison de la planification médiocre du projet

Comme décrit à la **section 1.5**, le plan de mise en oeuvre initial approuvé par le Conseil des ministres en 2010 prévoyait que toutes les sociétés utiliseraient le RIPE à la fin de 2014-2015, à un coût total d'environ 150 millions de dollars. Toutefois, au 31 mars 2015, le RIPE n'avait été déployé que dans 5 des 47 sociétés. Le nouveau plan de mise en oeuvre du Ministère prévoit que le RIPE sera déployé dans les autres sociétés d'ici la fin de 2019-2020, à un coût estimatif total de 200 millions de dollars, soit 50 millions de plus que l'estimation initiale.

Nous avons constaté que le plan de mise en oeuvre initial avait été élaboré à l'interne par le Ministère sans consultation des intervenants principaux, tels que les sociétés et les fournisseurs des systèmes existants, ce qui s'était traduit par un échéancier irréaliste pour la mise en oeuvre du nouveau système. Compte tenu du peu de consultation des sociétés, il n'y a pas eu d'examen sérieux des besoins des utilisateurs et des ressources disponibles à l'étape de la planification. Par conséquent, de longues discussions ont eu lieu pendant que le projet était déjà en cours. Le Ministère n'avait pas non plus consulté les utilisateurs des anciens systèmes afin de mieux comprendre les différents systèmes, dont les données devaient être transférées au RIPE. Selon un examen ultérieur indépendant, l'engagement tardif des utilisateurs des anciens systèmes dans le projet était l'un des facteurs du retard dans la migration des données.

4.8.2 Les sociétés n'ont pas les ressources humaines et financières nécessaires pour soutenir la mise en oeuvre du RIPE

En 2010-2011, le Ministère a demandé à toutes les sociétés de remplir une évaluation de leur état de préparation pour lui permettre de déterminer la capacité organisationnelle et technologique de chacune de mettre en oeuvre le RIPE. Nous avons examiné les évaluations remplies par toutes les sociétés et constaté que plus de la moitié n'avait pas les ressources nécessaires pour remplir certaines fonctions clés, notamment celles de responsable du projet de RIPE ou de responsable de la formation. De plus, environ 40 % des sociétés ne disposaient pas de ressources de TI pour soutenir la mise en oeuvre globale et près de la moitié n'avait pas les ressources nécessaires pour repérer et corriger les problèmes de qualité des données durant la migration au RIPE. Le Ministère n'avait pas estimé les coûts supplémentaires que les sociétés auraient à assumer pour préparer la mise en oeuvre.

D'après notre sondage des 14 sociétés pionnières qui devaient mettre en oeuvre le RIPE avant la fin de 2012-2013, celles-ci avaient fait des investissements importants dans les ressources humaines et financières au cours des trois dernières années pour se préparer à la mise en oeuvre du RIPE. Ces investissements comprenaient l'embauche de personnel supplémentaire, la tenue d'activités de formation et l'exécution d'activités d'épuration des données. Même si le Ministère a fourni un financement maximal de 220 000 $ à chaque société pionnière, soit en tout 2,8 millions de dollars environ, pour faciliter la mise en oeuvre du RIPE, nous avons constaté que les sociétés pionnières avaient engagé en réalité des frais supplémentaires totalisant près de 18,7 millions entre 2011-2012 et 2014-2015 (la date d'entrée en service du RIPE), soit plus de 6,5 fois le financement qu'elles avaient reçu du Ministère.

De plus, notre sondage des cinq sociétés qui utilisent actuellement le RIPE indiquait que depuis son entrée en service (soit depuis juin 2014), elles ont dépensé un montant supplémentaire

de 5,4 millions de dollars pour gérer la charge de travail accrue découlant des lacunes du RIPE, principalement pour l'ajout de personnel de première ligne et de personnel de soutien administratif et de TI. Les sociétés financent ces coûts supplémentaires à même leurs fonds de fonctionnement, ce qui pourrait avoir eu d'autres répercussions sur la prestation des services de protection, car elles subissaient déjà l'impact du nouveau modèle de financement et de l'obligation d'équilibrer leur budget, comme il est expliqué à la **section 4.6.3**.

4.8.3 Le Ministère a dépensé trois fois plus, mais a reçu des services de migration de données pour seulement le tiers des sociétés prévues dans le contrat initial

En octobre 2012, le Ministère a lancé un appel d'offres à la suite duquel il a attribué un contrat à un fournisseur de services de planification, de gestion et de migration de données pour les 14 sociétés pionnières. Le contrat portait initialement sur une période de 9 mois, allant du 1er octobre 2012 au 30 juin 2013, et le montant maximal du contrat s'élevait à près de 3 millions de dollars.

Entre octobre 2012 et mai 2015, le contrat a été modifié à 18 reprises pour en prolonger la durée et en augmenter le montant. Comme décrit à la **section 4.8.1**, le peu de consultation des intervenants aux étapes initiales du projet de RIPE s'est traduit par un échéancier de mise en oeuvre irréaliste, notamment en ce qui concerne le temps et les ressources nécessaires pour transférer les données des anciens systèmes au RIPE. Par conséquent, seulement 5 des 14 sociétés ont reçu des services de migration des données sur une période de 30 mois, à un coût totalisant plus de 9,5 millions de dollars, soit plus de 3 fois le montant initial du contrat.

4.8.4 Certaines fonctions importantes du RIPE ne donnent pas le rendement escompté

Nous avons sondé les cinq sociétés qui utilisent actuellement le RIPE et constaté que plusieurs composantes importantes ne donnent pas le rendement escompté. Par exemple, la fonction de production de rapports, qui devait permettre aux sociétés et au Ministère de surveiller plus facilement la prestation des services, fonctionne mal. L'une des sociétés a évalué les rapports standard produits dans le RIPE pour fournir de l'information sur ses activités, par exemple la charge de travail et le volume de services, et a constaté que quatre rapports sur cinq comportaient des inexactitudes (p. ex. aucun résultat n'était fourni, les renseignements extraits n'étaient pas les bons, des données étaient consignées en double) et qu'un rapport sur cinq était impossible à exécuter. De plus, les sociétés ont indiqué que les chargés de cas continuent de perdre de l'information cruciale dans les registres de contacts et d'autres documents du RIPE. Comme solution de contournement, les chargés de cas doivent documenter initialement leurs contacts et autres activités dans Microsoft Word avant de transférer l'information au RIPE.

Les sociétés ont aussi indiqué que certaines composantes du RIPE qui fonctionnent mal ont des conséquences importantes pour la sécurité des enfants et leur capacité à répondre aux exigences de la Loi. Précisément, les sociétés ont dit qu'il leur est impossible de consigner des jalons législatifs importants pour leurs cas dans le RIPE, tels que les dates auxquelles les visites doivent être effectuées auprès de l'enfant et de sa famille et les examens prévus des plans d'intervention pour faire en sorte que les chargés de cas les effectuent en temps voulu. Comme solution de contournement, les sociétés consignent manuellement les dates à respecter dans chaque cas à l'aide de Microsoft Excel. De plus, les cinq sociétés ont indiqué que, durant la transition au RIPE, elles ont dû recourir à leurs anciens systèmes pour exécuter certaines

fonctions et, dans une certain mesure, mettre en oeuvre de nombreuses solutions de rechange afin de combler de multiples lacunes fonctionnelles et éviter de compromettre leur capacité de fournir les services de protection de l'enfance, conformément aux exigences de la Loi.

4.8.5 D'autres administrations utilisent le même logiciel de gestion de cas et ont obtenu des résultats positifs

Comme décrit à la **section 1.5**, le RIPE se fonde sur quatre applications logicielles commerciales qui ont été adaptées aux besoins du Ministère et des sociétés. La composante fondamentale du RIPE est l'application Cúram pour la fonction de gestion de cas, qu'utilisent également trois autres provinces canadiennes et plusieurs administrations américaines. L'une des provinces canadiennes qui utilisent l'application n'a signalé aucun état d'incapacité ni aucun problème important durant les trois années suivant la mise en oeuvre. Nous avons communiqué avec les bureaux du vérificateur provincial de la Saskatchewan et du vérificateur général de l'Alberta, qui nous ont dit n'avoir eu connaissance d'aucun problème important concernant l'utilisation de l'application Cúram pour les nouveaux systèmes d'information des services sociaux. D'autres administrations ont également fait part de résultats positifs. Par exemple, une administration américaine a constaté que le pourcentage d'enfants qui recevaient une visite mensuelle était passé à environ 90 % (alors qu'il était de 50 % à 65 %), car la reddition de compte était plus rigoureuse avec le système de gestion de cas. Après avoir mis en oeuvre le système de gestion de cas, une autre administration américaine a constaté une diminution de 8 % à 6,5 % du nombre de dossiers rouverts à la suite de préoccupations vérifiées en matière de protection dans les 6 mois suivant la fermeture d'un dossier.

Les résultats positifs obtenus dans d'autres administrations indiquent que le logiciel sous-jacent est efficace. Toutefois, la conception et la mise en oeuvre du RIPE sont compliquées à cause du nombre d'anciens systèmes différents utilisés en Ontario et du besoin d'intégrer trois autres applications pour la gestion financière, la gestion des documents et la production de rapports. Cette complexité et l'absence de consultation véritable des intervenants durant les étapes clés du projet ont vraisemblablement contribué aux problèmes de fonctionnalité décrits à la **section 4.8.4**.

RECOMMANDATION 9

Pour que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et les sociétés d'aide à l'enfance obtiennent les avantages prévus du Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE), il doit travailler en étroite collaboration avec tous les intervenants principaux pour :

- examiner et mettre à jour la stratégie qu'il a élaborée récemment pour le RIPE afin de repérer et de régler toutes les lacunes des fonctions essentielles avant la mise en oeuvre du RIPE dans le reste des sociétés et s'assurer que la stratégie permette au système de fonctionner comme prévu d'ici 2020;
- déterminer le coût de la mise en oeuvre du RIPE dans le reste des sociétés et l'incidence de ces coûts sur leur capacité de fournir les services de protection de l'enfance obligatoires en respectant leur affectation budgétaire, et définir le mode de financement de ces coûts.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale et continuera à régler les problèmes de fonctionnement dans le cadre de la stratégie de déploiement du RIPE. Il a corrigé les problèmes de fonctionnement signalés dans ce rapport lors des mises à jour prévues du RIPE et des récentes mises à niveau du système, en évaluant les problèmes techniques éprouvés par les sociétés

locales ou en réglant les erreurs des utilisateurs au moyen d'une formation supplémentaire.

En outre, un processus de gouvernance, comptant des représentants du secteur et du Ministère, a été établi pour corriger et prioriser les défectuosités et apporter les améliorations. Le Ministère entend continuer à travailler de près avec le secteur de la protection de l'enfance pour cerner, prioriser et régler les problèmes de fonctionnement du RIPE. Les mises à niveau et améliorations du système se poursuivent et tiennent compte de la rétroaction des utilisateurs ainsi que du contexte réglementaire et politique changeant de la protection de l'enfance. Le Ministère compte mettre en oeuvre le RIPE dans toutes les sociétés d'ici 2019-2020.

Le Ministère continuera d'évaluer et d'examiner son mécanisme de déploiement du RIPE, afin de renforcer le soutien offert aux sociétés pour la gestion des changements et la migration des données. En 2015-2016, il a commencé à recueillir des données détaillées auprès des sociétés afin d'analyser les dépenses engagées pour le RIPE, y compris les nombreuses activités de formation, la gestion des changements et les besoins de durabilité. Il surveillera aussi les dépenses liées au RIPE pour assurer une transition homogène et responsable au nouveau système.

Cette approche repose à la fois sur un rythme adapté, la gestion des changements et l'intégrité technique. Le Ministère poursuivra l'amélioration constante en appliquant les leçons dégagées du déploiement du RIPE. Il se concertera avec le secteur au cours des phases ultérieures de mise en oeuvre pour appuyer la prestation continue des services prescrits de protection de l'enfance, à mesure que chaque société fait la transition au RIPE.

Annexe — Indicateurs de rendement (IR) récents et prévus pour les services de protection de l'enfance

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Priorité stratégique	IR	Nom de l'IR	Définition	Nombre de sociétés pour lesquelles les données ont été rendues publiques en 2014-2015
Sécurité	1	Délai d'intervention (12 heures)	Le pourcentage d'enquêtes réalisées au cours de l'exercice pour lesquelles l'intervention a eu lieu dans les délais requis ou a fait l'objet d'une dérogation approuvée.	s.o.[1]
	2	Délai d'intervention (48 heures)		
	3	Délai d'intervention (7 jours)		
	4	Récurrence des préoccupations en matière de protection de l'enfance dans une famille après une enquête	Le pourcentage de familles qui ont fait l'objet d'une enquête pour des préoccupations concernant la protection de l'enfance (sans que d'autres services soient fournis) et qui ont fait l'objet d'une nouvelle enquête dans un délai de 12 mois, au cours de laquelle les préoccupations en matière de protection ont été vérifiées.	27
	5	Récurrence des préoccupations en matière de protection de l'enfance dans une famille après la prestation de services continus	Le pourcentage de familles qui ont reçu les services d'une société et qui ont fait l'objet d'une nouvelle enquête dans les 12 mois suivant la réception des services, au cours de laquelle les préoccupations en matière de protection ont été vérifiées.	26
	6	Sécurité des enfants pris en charge	À déterminer.	s.o.[1]
Permanence	7	Admission à la prise en charge	Le pourcentage d'enfants qui ont fait l'objet d'une enquête et qui ont été pris en charge dans les 12 mois suivant l'enquête.	s.o.[1]
	8	Réadmission à la prise en charge	Le pourcentage d'enfants qui ont été retirés de la prise en charge au cours de l'exercice et qui y ont été réadmis dans un délai de 12 mois.	s.o.[1]
	9	Jours de soins par type de placement	Le pourcentage de jours de soins au cours de l'exercice par type de placement pour les enfants pris en charge.	44
	10	Période qui s'écoule jusqu'à la permanence	Pour tous les enfants admis à la prise en charge au cours de l'exercice, le pourcentage d'enfants retirés de la prise en charge pour être placés dans un cadre de vie permanent dans un délai précis.	18
	11	Stabilité du placement/changements de placement pendant la prise en charge	Le nombre moyen de changements de placement importants au cours d'une période de 36 mois vécus par les enfants qui sont pris en charge hors du domicile au cours d'un exercice.	s.o.[1]
	12	Continuité du préposé/services à la famille	Pour tous les cas transférés aux services continus au cours de l'exercice, le pourcentage de changements chez les préposés des services à la famille.	s.o.[1]
	13	Continuité du préposé/enfants pris en charge	Pour tous les enfants admis à la prise en charge au cours de l'exercice, le pourcentage de changements chez les préposés des services à l'enfance depuis l'admission à la prise en charge selon la durée de la prise en charge.	s.o.[1]

Priorité stratégique	IR	Nom de l'IR	Définition	Nombre de sociétés pour lesquelles les données ont été rendues publiques en 2014-2015
Bien-être	14	Atouts développementaux des enfants pris en charge	La note moyenne du point de vue du chargé de cas de la société sur le développement de l'enfant ou du jeune d'après la présence ou l'absence de 20 attributs internes (chez l'enfant ou le jeune) et de 20 atouts externes (circonstances de la vie) en lien avec le bien-être et les résultats des enfants tels que le rendement scolaire et l'évitement des comportements à risque élevé.	s.o.[1]
	15	Qualité de la relation entre l'aidant ou l'aidante et le jeune	La note moyenne de la qualité de la relation entre l'aidant ou l'aidante et le jeune évaluée par l'enfant pris en charge.	41
	16	Rendement scolaire des enfants pris en charge	Le pourcentage d'enfants pris en charge qui sont au niveau scolaire approprié à leur âge ou à un niveau supérieur ou inférieur d'une année au niveau approprié.	s.o.[1]
Capacité organisationnelle	17	Rétroaction des clients	Le pourcentage de sociétés ayant des processus réguliers et officiels pour recueillir la rétroaction des clients.	s.o.[1]
	18	Rétroaction des intervenants	Le pourcentage de sociétés ayant des processus réguliers et officiels pour recueillir la rétroaction des intervenants.	s.o.[1]
	19	Rotation du personnel	Le taux de rotation du personnel selon la classification des emplois pour l'année civile.	s.o.[1]
	20	Congés de maladie du personnel	Le pourcentage de congés de maladie à court et à long terme selon la classification des emplois pour l'année civile.	s.o.[1]
	21	Qualifications des employés	Le pourcentage d'employés détenant des qualifications professionnelles selon la classification des emplois.	s.o.[1]
	22	Exactitude des rapports financiers	L'écart en pourcentage des dépenses réelles de fin d'exercice de la société par rapport aux estimations budgétaires initiales et aux prévisions budgétaires du troisième trimestre.	s.o.[1]
Gouvernance[2]	23	Les bonnes personnes aux postes de direction	Le pourcentage de sociétés comptant des administrateurs compétents et chevronnés et des personnes qui possèdent les compétences, l'expérience, les aptitudes et le caractère pour répondre aux exigences de la fonction.	s.o.[1]
	24	Des structures claires et favorables	Le pourcentage de sociétés ayant des structures claires et favorables. Par exemple, des évaluations régulières par des comités et des mandats précis qui décrivent les rôles et les responsabilités des comités.	s.o.[1]
	25	Des processus fiables et habilitants	Le pourcentage de sociétés ayant des processus fiables et habilitants. Par exemple, des examens financiers trimestriels et des évaluations régulières du rendement des administrateurs.	s.o.[1]
	26	Une culture saine et durable	Le pourcentage de sociétés ayant une culture saine et durable. Par exemple, une culture qui met l'accent sur la qualité des services et sur l'amélioration continue en se souciant d'abord et avant tout de l'enfant ou du jeune et de la famille.	s.o.[1]

Note : Les indicateurs de rendement ombrés représentent les cinq nouveaux indicateurs de rendement pour lesquels le Ministère a recueilli des données agrégées auprès des sociétés et a publié les résultats.

1. Ces indicateurs de rendement n'étaient pas destinés à être publiés durant l'exercice 2014-2015.
2. D'après les réponses au sondage des administrateurs et des dirigeants des sociétés à 10 questions par indicateur de gouvernance.

Section 3.04 Programmes de développement économique et d'emploi

1.0 Contexte

1.1 Aperçu

1.1.1 Les programmes de développement économique et d'emploi du Ministère

Dans le cadre de ses efforts visant à appuyer le développement économique et l'emploi en Ontario, le gouvernement provincial octroie des subventions pluriannuelles et des prêts sans intérêt afin d'aider des entreprises à mettre en oeuvre des projets allant de l'expansion de leurs activités à la croissance de leurs exportations en passant par la recherche et le développement.

Plusieurs ministères fournissent de tels soutiens, mais les fonds qui ciblent exclusivement des entreprises existantes passent par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, auparavant appelé ministère du Développement économique, du Commerce et de l'Emploi (le Ministère).

Entre 2004 et le 31 mai 2015, le Ministère a passé des contrats avec des entreprises dans lesquels il s'engageait à verser 2,36 milliards de dollars — soit 1,87 milliard de dollars en subventions et 489 millions de dollars en prêts — pour financer 374 projets dans le cadre de sept fonds différents, qui sont décrits à la **figure 1**.

Durant cette période, le Ministère a déboursé 1,45 des 2,36 milliards de dollars promis, y compris 130 millions de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 2015. Les 913 millions de dollars restants sur le total promis seront versés sur les 11 prochaines années, pendant l'achèvement des projets et à condition que ceux-ci atteignent les objectifs en matière d'emploi et d'investissement.

Les sept fonds du Ministère ont chacun leur propre mandat et sont axés sur différentes industries et différentes régions de la province. Au cours de la dernière décennie, ils ont appuyé des projets dans les domaines suivants : technologies de l'information et des communications, technologies propres et vertes, services financiers, sciences de la vie, automobile, fabrication, et recherche et développement. Le Ministère ne finance généralement pas les projets liés à l'agriculture, à la foresterie, à l'exploitation minière, à l'extraction de pétrole et de gaz ou aux transports.

Les objectifs et responsabilités du Ministère sont énoncés dans la *Loi sur le ministère du Développement économique et du Commerce*, tandis que sa responsabilité liée au développement économique de l'Est et du Sud-Ouest de l'Ontario est régie par la *Loi de 2012 visant à attirer les investissements et à créer des emplois*.

Au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015, le Ministère a employé environ 46 équivalents temps

Figure 1 : Programmes de soutien direct aux entreprises administrés depuis 2004 par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, au 31 mai 2015

Source des données : ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure

	Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile	Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario	Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques (y compris le Fonds d'investissement stratégique)	Fonds pour l'emploi et la prospérité	Total
Total du financement initialement annoncé	500 M$	500 M$	1,150 G$[1]	20 M$ par an	20 M$ par an	375 M$	2 G$[1,2]	
Années de début et de fin	2004 – les demandes ont cessé d'être acceptées en 2009	2005 – les demandes ont cessé d'être acceptées en 2010	2008 – les demandes ont cessé d'être acceptées en 2009	2008 – en cours	2012 – en cours	2010 – les demandes ont cessé d'être acceptées en 2013	2015 – en cours	
Durée moyenne des contrats	5 – 10 ans	5 ans de financement et 5 ans pour rembourser le prêt	5 ans	3 – 4 ans	3 – 4 ans	5 ans	Aucun contrat n'a été finalisé jusqu'ici	
Demande ou invitation[3]	Demande					Invitation		
Objet du fonds	Aide les sociétés d'assemblage des produits de l'automobile et les fabricants de pièces. Met l'accent sur les technologies environnementales et énergétiques. Offre des formations axées sur les compétences et les emplois.	Accorde des prêts aux fabricants pour qu'ils investissent dans des technologies et des processus de pointe qui leur permettent d'améliorer leur productivité et leur compétitivité, tout en créant ou préservant des emplois.	Aide les sociétés à faire preuve d'innovation en recherche et développement et en commercialisation, tout en créant ou préservant des emplois et en investissant dans l'économie de l'Ontario.	Offre une aide aux entreprises et organismes de l'Est de l'Ontario afin de soutenir l'emploi et le développement économique régional.	Offre une aide aux entreprises et organismes du Sud-Ouest de l'Ontario afin de soutenir l'emploi et le développement économique régional.	Aide les entreprises à soutenir la concurrence internationale, tout en créant et en préservant des emplois spécialisés et en investissant dans l'Ontario.	Aide les sociétés à investir dans des projets liés à la productivité, à l'innovation et aux exportations pour leur permettre de faire face à la concurrence mondiale.	
Type de financement et maximum	Subventions et prêts pouvant aller jusqu'à 10 % des coûts admissibles.	Prêts : 5 ans, sans intérêt, max. de 10 M$ et jusqu'à 30 % des coûts admissibles.	Subventions pouvant aller jusqu'à 15 % des coûts admissibles.	Subventions : maximum de 1,5 M$. Prêts : max. de 5 M$.	Subventions : max. de 1,5 M$. Prêts : max. de 5 M$.	Le montant des subventions ou des prêts approuvés variait entre 300 000 $ et 220 M$.	Subventions : jusqu'à 20 % des coûts admissibles (jusqu'à 50 % pour le volet Partenariats stratégiques). Subventions et prêts : jusqu'à 40 % des coûts admissibles. Note : Les prêts ne s'appliquent pas au volet Partenariats stratégiques.	

	Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile	Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario	Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques (y compris le Fonds d'investissement stratégique)	Fonds pour l'emploi et la prospérité	Total
Nombre de projets régis par contrat	10	44	39	165	91	40	–[5]	376
Total des subventions prévues dans les contrats	300 M$	–	791 M$	71 M$	73 M$	685 M$	–[5]	1,920 G$
Total des prêts prévus dans les contrats	176 M$	223 M$	–	–	6 M$	94 M$	–[5]	499 M$
Total des subventions et des prêts prévus dans les contrats[6]	**476 M$**	**223 M$**	**791 M$**	**71 M$**	**79 M$**	**779 M$**	**–**	**2,419 G$**
Total déboursé à ce jour	455 M$	211 M$	427 M$	45 M$	14 M$	281 M$	–[5]	**1,433 G$**
Total des investissements des bénéficiaires prévus dans les contrats[7]	5,771 G$	1,394 G$	4,497 G$	630 M$	797 M$	11,412 G$	–[5]	**24,501 G$**
Nombre d'emplois prévus dans les contrats	46 345	9 397	8 595	37 221	21 902	26 285	–	**125 822** (21 [illegible] créés et 104 [illegible] préservés)
Nombre d'emplois créés ou préservés jusqu'ici[8]	22 228	5 116	8 380	12 068	3 724	19 333	–	**71 587** (12 [illegible] créés et 59 [illegible] préservés)
Total des investissements des bénéficiaires jusqu'ici	5,358 G$	1,309 G$	2,783 G$	503 M$	148 M$	3,327 G$	–	**13,428 G$**

1. Le financement initialement annoncé dans le cadre du Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents totalisait 1,15 milliard de dollars, dont 850 millions sont administrés dans le cadre du Programme d'emplois et d'investissements et du Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique du Ministère. Les 300 millions de dollars restants sont administrés par le ministère de la Recherche et de l'Innovation.
2. Le Ministère a transféré pour environ 780 millions de dollars de fonds engagés pour des projets relevant d'autres programmes, y compris le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, au nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Dans le graphique, ces dépenses sont incluses dans le total des programmes initiaux.
3. Le financement initialement annoncé dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la prospérité totalisait 2,7 milliards de dollars, dont 2 milliards seront administrés par le Ministère au titre du volet Nouvelle économie. Les 700 millions de dollars restants seront administrés par d'autres ministères, y compris le ministère de la Recherche et de l'Innovation et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.
4. Les entreprises peuvent demander des fonds basés sur les demandes si elles répondent aux critères d'admissibilité. Les fonds basés sur les invitations ne sont pas ouverts au public. Le Ministère sélectionne plutôt les entreprises qu'il invitera à présenter une demande.
5. En juillet 2015, le Ministère examinait toujours les demandes de financement et aucun contrat n'avait été signé dans le cadre du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité.
6. Les montants prévus dans les contrats sont versés durant le contrat si les objectifs en matière d'emploi et d'investissement sont atteints.
7. Le total des investissements des bénéficiaires comprend tous les montants versés au bénéficiaire, y compris les subventions et les prêts du Ministère, au titre des projets approuvés.
8. Données sur les emplois au 31 mars 2015.

pleins et a dépensé 4,9 millions de dollars afin d'administrer ses programmes de développement économique et d'emploi.

Autres programmes affiliés

Le Ministère administre également des fonds d'appui aux secteurs dans le cadre desquels il octroie des subventions ponctuelles à des organismes sans but lucratif pour le développement économique, l'innovation et la commercialisation, la science et la recherche et/ou le commerce et l'investissement. Par exemple, des subventions ont été versées à une université pour la construction d'un nouveau centre de recherche et à la Chambre de commerce de l'Ontario pour la tenue de séminaires devant aider les entreprises à accroître leurs exportations. En 2014-2015, les subventions d'appui aux secteurs ont totalisé 31 millions de dollars.

Le gouvernement de l'Ontario fournit également des fonds de soutien au développement économique et à l'emploi par l'entremise d'autres ministères qui, eux, financent des entreprises ainsi que d'autres organisations dont des municipalités, des universités et des organismes sans but lucratif. À l'annexe 1 sont décrits tous les fonds de soutien économique versés au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015 par le gouvernement de l'Ontario, dont le total s'élevait à près de 2 milliards de dollars.

Les crédits d'impôt accordés par le ministère des Finances constituent une autre forme d'aide financière aux entreprises. En 2014-2015, les entreprises bénéficiaient de 17 types de crédits d'impôt, qui coûtaient 2,9 milliards de dollars en revenus fiscaux à la province, à savoir :

- des revenus non perçus de 1,962 milliard de dollars résultant de déductions générales pour les petites entreprises (1,595 milliard de dollars); la recherche et le développement (170 millions de dollars); la fabrication et la transformation (175 millions de dollars), ainsi que d'autres déductions générales (22 millions de dollars).
- de remboursements d'impôt totalisant 935 millions de dollars au titre des films et des médias (425 millions de dollars), de la recherche et du développement (210 millions de dollars), et de l'apprentissage et de la formation (300 millions de dollars).

3.1.2 Le processus d'approbation des projets

Le Ministère emploie des « responsables des relations avec la clientèle », qui ont une expertise dans différents secteurs de l'industrie, afin de forger des relations avec les entreprises et d'encourager les investissements dans l'économie ontarienne. Ces responsables aident souvent les entreprises à présenter des demandes de financement pour leurs projets. D'autres employés du Ministère, appelés gestionnaires de cas, sont chargés d'évaluer les projets, de passer des contrats et de surveiller les projets approuvés.

Lorsqu'une entreprise soumet une proposition de projet, le Ministère mène un examen pour s'assurer qu'elle est admissible à du financement. Cet examen englobe une évaluation par un tiers de l'extérieur ou un expert interne du Ministère. L'évaluation doit inclure une évaluation financière et technique de la viabilité du projet et du demandeur ainsi qu'une analyse des facteurs de risque tels que l'expérience de la direction, les marchés probables des produits livrables du projet et tout autre obstacle potentiel au succès du projet proposé.

Le Ministère doit soumettre les projets plus coûteux ou de plus grande portée à un examen par un tiers. Dans le cas des fonds mis en oeuvre après 2010, les propositions sont évaluées selon un processus incluant un modèle de rendement du capital investi fondé sur la valeur actuelle nette des dépenses et des revenus pour arriver à l'avantage financier net et à la période de récupération du projet.

Les décisions concernant les subventions et les prêts sont prises par un comité composé de cadres supérieurs de différents ministères lors d'une série de réunions. Bien que les critères d'approbation varient d'un programme à l'autre, chaque proposition est généralement examinée par un comité de sous-ministres. L'approbation finale relève du ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et, s'il y a lieu, d'autres ministres. Le Conseil du Trésor doit approuver les projets plus importants qui ne satisfont pas aux critères de financement ou pour lesquels le Ministère devrait dépenser plus de 25 millions de dollars.

Les bénéficiaires signent des contrats de performance avec le Ministère

Les subventions et les prêts sont régis par des contrats négociés séparément entre le Ministère et les bénéficiaires qui exigent de ces derniers qu'ils livrent certains produits définis. Le bénéficiaire doit notamment investir un montant minimal dans le projet et atteindre les objectifs de création ou de préservation d'un nombre déterminé d'emplois. La plupart des projets durent de trois à cinq ans, et le financement peut couvrir les coûts d'immobilisations, de main-d'oeuvre et de recherche et développement.

À l'étape de la négociation du contrat, les avocats du Ministère et le bénéficiaire rédigent une entente finale, qui définit généralement les objectifs de performance décrits plus haut. Aux termes du contrat, le bénéficiaire qui n'atteint pas les objectifs fixés doit rembourser tout ou partie de la subvention ou du prêt ou payer des intérêts sur le prêt.

1.1.3 Le processus de surveillance des projets et de production de rapports connexes

Tout au long d'un projet, le bénéficiaire est généralement tenu de présenter deux rapports par an au Ministère sur les étapes franchies et les progrès réalisés en regard des objectifs d'investissement et de création ou préservation d'emplois.

Les projets sont classés comme étant à risque faible, moyen ou élevé, et ces cotes déterminent le degré de surveillance assuré par le Ministère. Par exemple, les lignes directrices du Ministère exigent une visite sur place au moins tous les 12 mois pour les projets à risque élevé, tous les 24 mois pour les projets à risque moyen et tous les 36 mois pour les projets à risque faible.

Au lieu de payer le montant total de la subvention ou du prêt au début d'un projet, le Ministère fait habituellement des versements tout au long du projet. Les bénéficiaires doivent présenter des factures étayant les coûts admissibles avant que le Ministère verse un paiement aux termes du contrat. Cependant, certains projets peuvent donner droit à des paiements anticipés au moment de la signature du contrat.

Le Ministère utilise son Système électronique de gestion des relations avec les clients (SEGRC) pour surveiller les projets de soutien direct aux entreprises. Le système saisit les détails du bénéficiaire et du projet, comme les principales personnes-ressources, les coordonnées et la situation financière du bénéficiaire, les dispositions du contrat touchant, par exemple, le montant de la subvention ou du prêt et les modalités des versements. Les gestionnaires de cas peuvent produire différents rapports au moyen du SEGRC, notamment en ce qui concerne les activités de surveillance en retard.

À la fin d'un projet mais avant le paiement final, les bénéficiaires doivent fournir une certification d'un auditeur de l'extérieur selon laquelle les objectifs en matière d'investissement ont été atteints. Les responsables des projets pour lesquels un contrat a été signé après 2012 doivent aussi présenter une certification d'un auditeur de l'extérieur selon laquelle les objectifs en matière d'emploi ont été atteints. Avant 2012, le Ministère ne vérifiait pas les rapports sur les emplois créés ou préservés.

1.1.4 Les rapports sur la performance interne du Ministère

Les mesures et résultats clés concernant la performance interne du Ministère (selon le SEGRC) sont les suivants :

- **Investissements réels :** Montant que le bénéficiaire a investi dans un projet (aussi appelé investissement mobilisé total). Les objectifs en matière d'investissement sont définis dans le contrat. Entre 2004 et mai 2015, les bénéficiaires ont investi 13,42 milliards de dollars dans ces projets, y compris les subventions et prêts de 1,45 milliard de dollars que le Ministère a versés jusqu'ici.
- **Emplois réellement créés et préservés :** Nombre d'emplois qu'un bénéficiaire a créés ou préservés en conséquence d'un projet. Les objectifs en matière d'emploi sont définis dans le contrat. Entre 2004 et le 31 mars 2015, 12 298 emplois ont été créés et 59 289 emplois ont été préservés, pour un total de 71 587 emplois. On s'attend à ce que 20 896 emplois soient créés et 104 926 emplois soient préservés aux termes des contrats, pour un total de 125 822, sur la durée de vie des projets.
- **Total de l'investissement mobilisé aux termes du contrat :** Montant que le bénéficiaire s'est engagé à investir sur la durée de vie du projet pour chaque dollar versé par le Ministère. Le Ministère affirme qu'entre 2004 et le 31 mars 2015, les bénéficiaires ont investi un montant additionnel de 6,08 $ à 13,64 $, selon le fonds, pour chaque dollar de financement.
- **Coût total par emploi et par an :** Coût calculé en fonction du montant total des subventions octroyées par le Ministère aux termes des contrats et des objectifs de création d'emplois. (Si les fonds sont versés sous forme de prêts, le coût par emploi est calculé en fonction des coûts d'emprunt du Ministère.) Entre 2004 et le 31 mars 2015, le coût par emploi et par an pour le Ministère allait de 718 $ à 16 981 $, selon le fonds.

Chaque année, le Ministère diffuse un rapport sur la plupart des nouveaux projets approuvés dans le cadre de chaque fonds, en indiquant la société bénéficiaire, le montant en dollars des fonds approuvés, l'investissement total promis par le bénéficiaire et le nombre d'emplois qu'il s'est engagé à créer ou à préserver.

Nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité

En janvier 2015, le gouvernement a annoncé qu'il regrouperait de nombreux programmes existants, sauf les fonds de développement de l'Est et du Sud-Ouest de l'Ontario, dans un nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité de 2,7 milliards de dollars, dont 2 milliards sont administrés par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et 700 millions, par d'autres ministères. Le Fonds pour l'emploi et la prospérité comporte trois volets :

- Le *volet Nouvelle économie* aide les organismes du secteur privé à renforcer leur capacité d'innovation, à améliorer leur productivité, leur performance et leur compétitivité et à accroître leur accès aux marchés internationaux. Ce volet s'applique aux projets ayant des coûts admissibles d'au moins 10 millions de dollars et cible des secteurs clés tels que la fabrication, les sciences de la vie et les technologies de l'information et des communications. Certains fonds de ce volet sont versés par d'autres ministères ou certains y ont accès, dont Recherche et Innovation, Affaires autochtones, et Agriculture, Alimentation et Affaires rurales.
- Le *Fonds de développement du secteur des aliments* et des boissons propose de financer des investissements stratégiques qui aident à créer des emplois durables; à accroître l'innovation, la productivité et l'accès aux marchés; et à renforcer les chaînes d'approvisionnement du secteur de la transformation des aliments,

des boissons et des bioproduits. Ce Fonds est réservé aux projets dont les coûts admissibles dépassent 5 millions de dollars et est administré conjointement par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

- Le *volet Partenariats stratégiques* encourage les partenariats pour le développement de technologies habilitantes dans les secteurs industriels ciblés de l'Ontario. Pour être admissibles à ce volet, les partenariats doivent avoir des coûts admissibles d'au moins 10 millions de dollars et être axés sur des technologies susceptibles de transformer de multiples industries de l'Ontario.

À la fin de nos travaux sur le terrain en juillet 2015, tous les montants approuvés dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la prospérité se fondaient sur les exigences des anciens fonds regroupés. Le Ministère n'avait pas encore finalisé de contrats aux termes des politiques propres au nouveau Fonds.

1.2 La performance récente de l'économie ontarienne

Comme le montre la **figure 2**, de nombreux facteurs économiques peuvent influencer le Produit intérieur brut (PIB) de l'Ontario, qui correspond à la valeur totale de tous les biens et services finis produits en Ontario au cours de l'exercice. Le ralentissement économique de 2008 a affecté de nombreuses industries ontariennes, particulièrement les secteurs de l'automobile, de la fabrication et des ressources, bien que les indicateurs économiques récents suggèrent une certaine reprise.

Tel qu'indiqué à la **figure 4**, selon les résultats de l'Enquête sur la population active mensuelle de Statistique Canada, pour la période de 10 ans allant de juin 2005 à juin 2015, l'Ontario a créé 560 400 nouveaux emplois nets, ce qui correspond à peu près au nombre d'emplois récupérés depuis le creux de la récession en juin 2009. En juin 2015, on dénombrait 6, 946 millions d'emplois en Ontario.

Cependant, depuis plusieurs années, l'Ontario affiche un taux de chômage moyen d'environ 7 %, qui est légèrement supérieur à la moyenne canadienne et beaucoup plus élevé que celui des provinces de l'Ouest, comme l'indique la **figure 3**. Cette figure montre également que le taux de chômage de l'Ontario a augmenté de près de 11 %, passant de 6,6 % en 2005 à 7,3 % en 2014 (2014 est la dernière année pour laquelle Statistique Canada a produit des données). Comme le montre aussi la **figure 4**, la raison pour laquelle le taux de chômage ne s'est pas amélioré durant une période où il y a eu plus de nouveaux emplois nets en Ontario, c'est que la population active a augmenté à peu

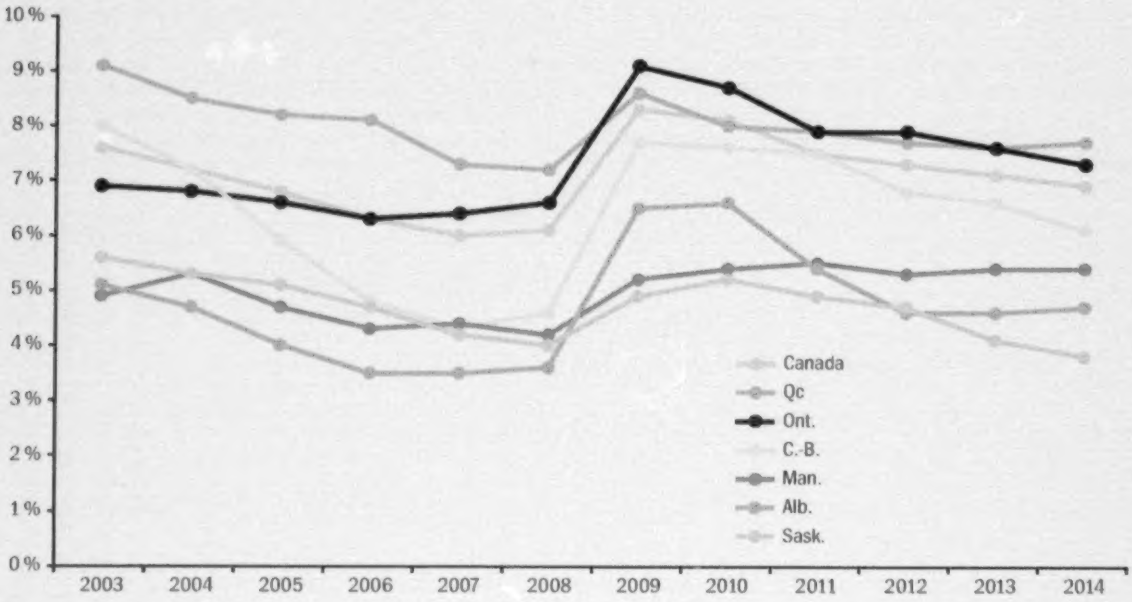
Figure 2 : Exemples des répercussions des fluctuations des principaux facteurs externes sur la croissance du PIB de l'Ontario (fondés sur le PIB de 2014 de 721 milliards de dollars)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Principaux facteurs externes	Exemple de fluctuation du facteur externe	Impact estimatif (en milliards de dollars)
Dollar canadien	Dépréciation de 5 ¢ US	+2,9
Prix du pétrole brut	Baisse de 10 $ US le baril	+1,4
Croissance du PIB réel des États-Unis	Hausse d'un point de pourcentage	+2,9
Taux d'intérêt canadiens	Baisse d'un point de pourcentage	+2,2
Exportations nettes de l'Ontario (2014 : exportations totales de 177 G$, moins des importations totales de 295 G$, pour un déficit commercial de 118 G$)	Hausse de 100 M$	+0,1
Dépenses d'infrastructure en Ontario*	Hausse de 100 M$	+0,1

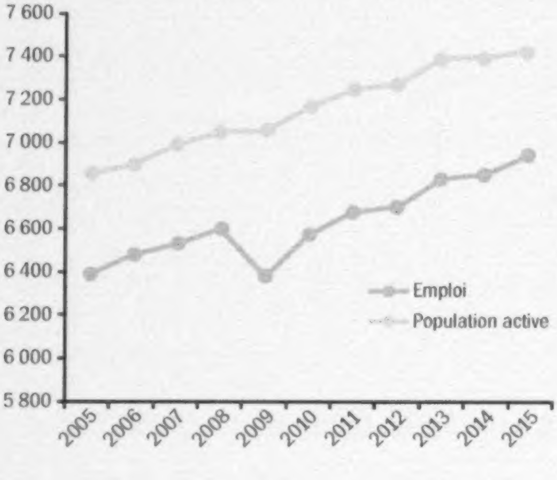
* Les infrastructures comprennent les machines, le matériel et les structures telles que les routes. Il est supposé que toutes les dépenses bénéficient à des sociétés basées en Ontario. Les répercussions sur le PIB seront moins prononcées si les dépenses d'infrastructure bénéficient à des sociétés basées ailleurs.

Figure 3 : Moyenne des taux de chômage pour le Canada, l'Ontario et d'autres provinces choisies, 2003-2014*
Source des données : Statistique Canada



* Nous avons utilisé 2003 comme année initiale parce que le premier programme de soutien direct aux entreprises administré par le Ministère a commencé en 2004. Le taux de chômage étant basé sur la moyenne pour l'année civile, le taux de 2015 n'était pas encore disponible.

Figure 4 : Population active totale et nombre de personnes employées en Ontario, en juin des années 2005 à 2015 (en milliers)
Source des données : Statistique Canada



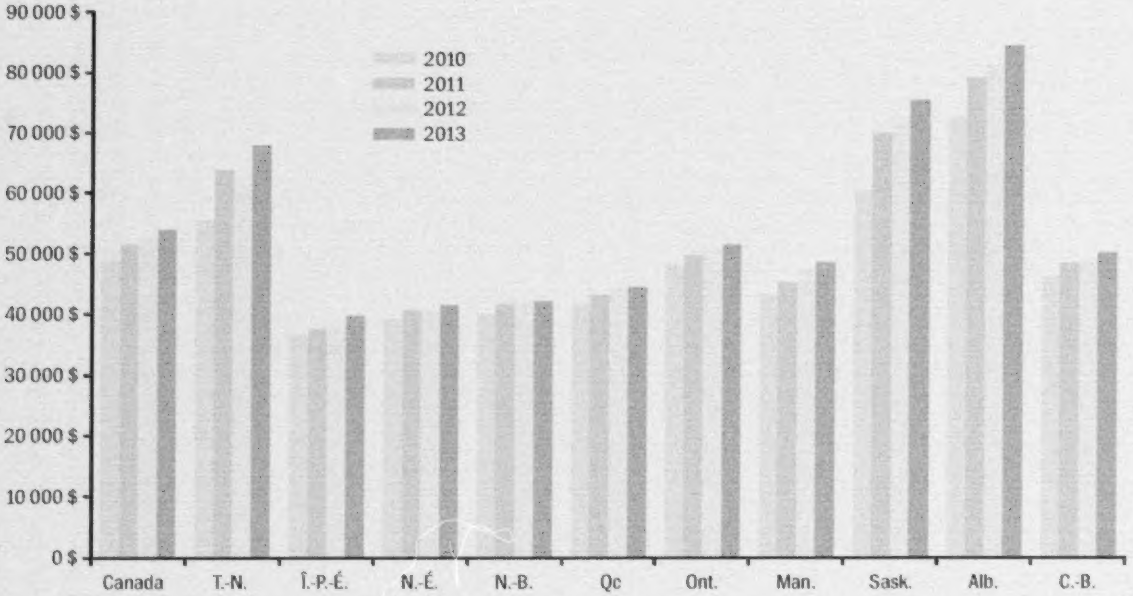
près au même rythme que le nombre de nouveaux emplois (en raison, par exemple, de l'immigration). De plus, les investissements des entreprises dans les machines et le matériel ont augmenté de 14 % depuis le ralentissement économique.

Comme le montre la **figure 5**, le PIB par personne de l'Ontario a augmenté à peu près au même rythme que celui des autres provinces au cours des quatre dernières années. Cependant, alors que le PIB par personne de l'Ontario était systématiquement plus élevé que celui du Manitoba et de la Colombie-Britannique, il était considérablement plus faible que celui de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le ralentissement de l'économie américaine, la hausse des prix du pétrole et des tarifs d'électricité et un dollar canadien plus élevé que prévu ont tous eux un impact négatif sur la croissance économique de l'Ontario.

Les statistiques pour 2015 n'étaient pas encore disponibles au moment de notre audit, mais nous pensons que l'économie ontarienne bénéficiera

Figure 5 : Produit intérieur brut (PIB) par personne du Canada et de ses provinces, 2010–2013

Source des données : Statistique Canada



probablement des baisses majeures du prix du pétrole, de la dépréciation du dollar canadien et de la faiblesse continue des taux d'intérêt, facteurs qui favorisent tous le secteur manufacturier de l'Ontario.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure avait mis en place des systèmes et procédures efficaces afin de s'assurer que les fonds étaient utilisés avec efficience et efficacité de manière à favoriser le développement, la croissance et l'efficience de l'industrie et du commerce des biens et services, ainsi que la croissance des possibilités d'emploi productif, conformément aux exigences législatives, aux directives et aux politiques et lignes directrices des programmes; et que des rapports sont présentés sur la mesure dans laquelle les objectifs de financement ont été atteints. La haute direction du Ministère a accepté notre objectif et nos critères d'audit.

La plus grande partie de notre travail d'audit a été effectuée à l'administration centrale du Ministère à Toronto entre décembre 2014 et juin 2015. Nous nous intéressions surtout aux programmes de développement économique et d'emploi du Ministère, mais nous avons aussi examiné ceux des autres ministères et organismes. Nous avons parlé à des représentants des programmes de ministères et d'organismes tels que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, afin de comprendre comment leurs programmes sont administrés. Nous avons également rencontré des représentants du ministère des Finances afin de discuter des crédits d'impôt incitatifs remboursables pour les entreprises, qui constituent un autre outil de soutien au développement économique et à l'emploi pour la province.

Nous avons fait un examen plus approfondi de 62 des 374 projets faisant l'objet de contrats, qui représentent 45 % des 2,36 milliards de dollars promis. Nous avons échantillonné des projets financés par six des sept fonds. Le Fonds pour l'emploi et la prospérité a été exclu, car il venait d'être créé durant notre travail sur le terrain, et aucun projet n'avait été approuvé conformément aux politiques régissant ce nouveau fonds. Le montant des subventions et des prêts pour les projets échantillonnés, qui ont été versés entre 2004 et 2014, variait entre 500 000 $ et 264 millions de dollars. Notre échantillon incluait des projets terminés et des projets en cours.

Nous avons interviewé le personnel du Ministère chargé d'évaluer les projets proposés et de surveiller les projets approuvés ainsi que les responsables des relations avec la clientèle chargés de forger et de développer des relations avec les entreprises afin de mobiliser des investissements dans l'économie ontarienne. Nous avons également interviewé d'anciens hauts fonctionnaires du Ministère qui avaient participé au processus d'approbation des projets et à des représentants des chambres de commerce locales, des Manufacturiers et Exportateurs du Canada (une association commerciale et industrielle), des Centres d'excellence de l'Ontario (un organisme financé par le gouvernement qui travaille en partenariat avec des établissements d'enseignement et des entreprises afin de créer des emplois et de stimuler l'innovation dans l'industrie) et du Conference Board du Canada (un organisme sans but lucratif indépendant qui mène des recherches sur l'économie).

Enfin, nous avons interviewé plusieurs entreprises qui ont reçu des subventions et des prêts au cours des cinq dernières années afin de connaître leur point de vue sur l'efficacité de ces fonds. Nous avons également engagé un expert indépendant en matière de développement économique et avons effectué des recherches sur les programmes semblables offerts par d'autres administrations canadiennes et américaines.

3.0 Résumé

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure n'a pas essayé de déterminer si le 1,4 milliard de dollars versé aux entreprises ontariennes depuis 2004 avait effectivement renforcé l'économie ou amélioré la compétitivité des bénéficiaires.

En outre, le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement du Ministère (le Cadre) ne propose aucun moyen de mesurer les résultats des futurs soutiens au développement économique et à l'emploi, y compris le nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Par exemple, les seules mesures de performance du Ministère sont les emplois créés et les sommes investies par le bénéficiaire. Le Ministère n'a pas établi d'objectif de croissance minimale du PIB ou de réduction du taux de chômage, alors que d'autres provinces se sont donné de tels objectifs afin de guider leurs efforts de développement économique. Nous nous attendions à ce que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère) soit habilité à surveiller les fonds versés par tous les autres ministères en matière de développement économique et d'emploi. Or, il n'est habilité qu'au titre des programmes qu'il administre directement.

Bien que, comme la plupart des autres provinces, l'Ontario ait amélioré sa performance économique au cours des quatre dernières années, le Ministère doit quand même s'assurer que ses programmes stimulent l'économie. De nombreux experts se demandent si ces programmes ou ce financement procurent effectivement des avantages économiques (l'**annexe 2** contient une liste des principaux rapports d'experts que nous avons examinés).

Le Ministère reconnaît les avantages économiques de promouvoir des régions clés et d'établir des « grappes » industrielles — c'est-à-dire des concentrations géographiques d'entreprises interreliées, de fournisseurs et d'institutions connexes

dans un domaine particulier —, mais il n'a pas élaboré de stratégie d'intervention pour chaque région et grappe industrielle qui identifie les principaux points forts et les principaux points faibles ou obstacles que le Ministère peut aider à surmonter.

Le Ministère pourrait, par exemple, aider à recenser les établissements d'enseignement les mieux placés pour aider une industrie donnée, les besoins en matière de formation et d'apprentissage, la disponibilité de travailleurs qualifiés dans chaque région, les fournisseurs de biens et services, les réseaux de transport et les marchés locaux et étrangers potentiels pour les produits et services de l'Ontario.

Les renseignements obtenus à la suite des travaux précités pourraient aider le Ministère à établir un plan d'action indiquant comment il peut utiliser ses programmes de soutien pour contourner les obstacles et les faiblesses, à promouvoir les grappes industrielles de façon à maximiser les avantages, à établir des objectifs de croissance et les délais connexes et à déterminer la taille des entreprises auxquelles il offrira des subventions ou des prêts. Comme il ne fait pas d'analyse de ce genre, le Ministère ne peut pas pleinement identifier les types de projets de développement économique et d'emploi les plus susceptibles de renforcer les grappes industrielles et les régions de la province.

Des rapports d'experts publiés au cours des dernières années soulignent l'importance des petites et moyennes entreprises, qui représentent environ le tiers du PIB de l'Ontario. Alors que 40 % des projets financés par le Ministère avaient été proposés par de petites et moyennes entreprises, la valeur en dollars de ce soutien correspondait à moins de 4 % du financement total. Les entreprises en démarrage étaient exclues, et les projets étaient limités à certaines régions de la province. Le Ministère n'a ni cherché à déterminer le nombre de petites et moyennes entreprises sans accès aux soutiens, ni expliqué pourquoi la plus grande partie du financement était versée à de grandes entreprises.

Le Ministère a pour mandat de soutenir une économie solide, novatrice et compétitive qui offre emplois et prospérité à toute la population ontarienne, mais neuf autres ministères fournissent eux aussi indépendamment des fonds semblables aux entreprises. Le Ministère n'est pas autorisé à coordonner le financement avec d'autres ministères, qui fournissent un financement supplémentaire de soutien au développement économique et à l'emploi de 1,8 milliard de dollars. Malgré l'approche « pangouvernementale » préconisée par le nouveau Cadre, chacun des neuf autres ministères continue de verser ses propres fonds de soutien, et aucune coordination globale n'est assurée qui permettrait de faire la meilleure utilisation possible des fonds. Par exemple, le ministère des Finances fournit plus de 1,3 milliard de dollars (à l'exclusion de la déduction de 1,6 milliard de dollars pour les petites entreprises) en crédits d'impôt annuels pour les entreprises qui visent à soutenir le développement économique et l'emploi, mais le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure tient rarement compte de ces crédits au moment de déterminer s'il y a lieu d'offrir des subventions et des prêts. Nous avons constaté que, règle générale, le Ministère réussit bien pour ce qui est du processus d'approbation lié à l'administration et à la surveillance de ses propres programmes de développement économique et de soutien à l'emploi.

Reconnaissant l'absence de coordination des programmes de financement de l'Ontario, les experts recommandent dans leurs rapports de regrouper les fonds liés au développement économique et à l'emploi de tous les ministères. Le regroupement des fonctions administratives pourrait permettre au gouvernement de réaliser des gains d'efficience et éclairer ses décisions concernant les secteurs ou les régions de la province sur lesquels cibler le financement. En l'absence de tels renseignements, le Ministère ne peut pas évaluer les tendances du financement gouvernemental à long terme et la mesure dans laquelle ce financement a bénéficié à l'économie. Nous avons constaté que les fonctions administratives liées aux programmes de développement économique offerts

par d'autres ministères avaient coûté environ 80 millions de dollars au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015.

Nous avons également relevé d'autres problèmes systémiques liés à la façon dont le Ministère administrait ses propres fonds de soutien au développement économique et à l'emploi. Nos constatations incluaient ce qui suit :

- **La répartition des fonds manquait de transparence :** Depuis 2010, environ 80 % du total des fonds approuvés a été attribué dans le cadre de processus non publics où seules des entreprises choisies étaient invitées à présenter des demandes. Le Ministère déterminait les entreprises à inviter à l'interne, au lieu d'élargir l'accès au financement. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir les critères de sélection employés, ni la liste des entreprises invitées à présenter des demandes ou de celles dont les demandes ont été rejetées.
- **Les fonds étaient souvent attribués sans évaluation des besoins :** Le Ministère ne vérifie presque jamais si les entreprises ont besoin de fonds publics pour mener à bien le projet proposé. Par ailleurs, le financement de certains projets a été approuvé malgré des preuves indiquant qu'ils auraient été mis en oeuvre même sans l'aide du gouvernement.
- **Le Ministère ne bénéficie pas des projets réussis :** Aucun des contrats que le Ministère a passés avec les bénéficiaires ne donne au gouvernement une part des bénéfices associés aux projets réussis. Par exemple, dans deux cas — l'un où le Ministère s'était engagé à investir 35 % du coût total d'un projet de 741 millions de dollars, et l'autre où il avait promis de verser 50 % du coût total de 5,4 millions de dollars —, rien n'indiquait que le Ministère envisageait d'acquérir une participation en capital en échange du financement.
- **Des objectifs économiques clés ont été ignorés :** Bien que les rapports d'experts soulignent que les fonds de soutien au développement économique devraient avoir pour objectifs principaux de stimuler les exportations, de promouvoir l'innovation ou d'accroître la productivité, aucun des contrats conclus avec les bénéficiaires n'exige formellement que des améliorations soient apportées dans ces domaines (ils obligent seulement les entreprises à investir dans les projets et à créer ou à préserver un nombre convenu d'emplois durant le projet). Qui plus est, le Ministère n'a établi aucune mesure de performance qui permettrait de déterminer si les projets financés ont rapporté des avantages économiques qui leur survivront.
- **Aucune surveillance des emplois créés n'a été assurée après la fin du contrat :** Le nombre d'emplois créés ou préservés est un des seuls résultats dont les bénéficiaires doivent rendre compte, le Ministère réduisant le niveau de financement si ces objectifs ne sont pas atteints. Cependant, le Ministère n'assure aucun suivi après la fin des contrats, qui durent habituellement cinq ans, et ne sait donc pas si les emplois créés ou préservés sont durables.
- **Les résultats des projets ne sont pas rendus publics :** Le Ministère communique habituellement, mais pas toujours, ses décisions de financement initiales au public, mais il n'annonce pas publiquement les résultats globaux ou individuels à l'expiration des projets. Par exemple, ni le nombre total d'emplois créés ou préservés ni le total des fonds versés aux entreprises en échange des investissements ne sont rendus publics. En outre, pour environ 60 projets pour lesquels le Ministère s'est engagé à verser un financement totalisant plus de 70 millions de dollars, aucune information n'a été diffusée au sujet des fonds promis ou des sociétés bénéficiaires.
- **Certains renseignements publics sont trompeurs :** Au cours des 10 dernières années et jusqu'en janvier 2015, le gouvernement a publiquement annoncé pour près de 1 milliard

de dollars additionnels en projets de développement économique et d'emploi en annonçant de nouveau les mêmes fonds disponibles sous différents programmes de financement.

Ce rapport contient 9 recommandations prévoyant 17 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de l'audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale pour son rapport et ses recommandations. Nous sommes résolu à donner suite à ses recommandations dans le cadre de nos efforts soutenus pour assurer la qualité de nos programmes et améliorer les retombées économiques engendrées au profit de la province.

Le Ministère est engagé dans un processus de changement résultant de l'adoption récente par le gouvernement du Fonds pour l'emploi et la prospérité et du Cadre stratégique pour l'investissement. Ces programmes transformeront en profondeur la façon dont le Ministère et les autres ministères et organismes administrent les programmes de développement économique et d'emploi. Ces changements donneront suite aux recommandations que vous avez formulées.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La planification et la coordination des fonds de soutien au développement économique

4.1.1 Le Ministère doit poursuivre l'élaboration d'une stratégie globale

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure n'a pas élaboré de plan pour l'utilisation efficace du financement de soutien au développement économique et à l'emploi. Le Ministère mène des recherches sur les secteurs économiques et les régions de l'Ontario, mais il n'a pas utilisé les résultats de ces recherches pour élaborer une stratégie sectorielle provinciale ou régionale devant lui permettre d'offrir un soutien plus efficace aux entreprises, de faire un ciblage stratégique des secteurs commerciaux clés et de fixer des objectifs d'amélioration. Une stratégie globale efficace en matière de développement économique et d'emploi aiderait l'Ontario à mieux soutenir la concurrence des autres provinces canadiennes et des États américains dans des domaines tels que la création d'emplois dans le secteur privé et les tarifs d'électricité élevés. Au moment de notre audit, le Ministère s'employait à déterminer comment il allait mettre en oeuvre son volet du nouveau Cadre stratégique pour l'investissement, cadre lancé par le gouvernement en janvier 2015 et visant à coordonner l'approche de tous les ministères en matière de soutien aux entreprises en vue de stimuler la croissance de la productivité, l'innovation et les exportations.

4.1.2 L'Ontario pourrait améliorer sa compétitivité en Amérique du Nord

De nombreuses raisons motivent des entreprises d'ailleurs en Amérique du Nord et dans le monde à investir en Ontario. Il n'en demeure pas moins que la concurrence est vive entre les gouvernements quand vient le temps d'attirer des investissements. L'Ontario dispose de plusieurs avantages concurrentiels par rapport aux autres administrations, dont une main-d'oeuvre très instruite et un bon niveau de vie. Néanmoins, il importe d'améliorer sans cesse la compétitivité de l'Ontario pour que les entreprises continuent à y investir et que les entreprises ontariennes soient concurrentielles sur les marchés mondiaux.

Plusieurs organismes, dont l'Institut Fraser et le Groupe d'étude sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques, ont publié des rapports sur la compétitivité et la prospérité économiques de l'Ontario (l'**annexe 2** contient une liste de ces rapports). Ils concluaient que l'économie de l'Ontario

n'est pas aussi concurrentielle ou prospère que celle de ses concurrents canadiens et américains.

Dans une étude en date d'avril 2014, l'Institut Fraser examinait le bien-être économique de l'Ontario, car il existe une corrélation élevée entre la performance de la province et celle du Canada dans son ensemble. L'étude mentionne que, depuis 2000, la part du total des exportations canadiennes détenue par l'Ontario ne cesse de diminuer et que seuls la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick enregistrent un plus faible taux de création d'emplois dans le secteur privé. L'Ontario n'affiche pas non plus un bilan très reluisant dans des domaines tels que la croissance du PIB, le nombre d'emplois créés et la réduction du chômage. Il venait également au deuxième rang des provinces pour le niveau d'endettement net par habitant au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2013. Le rapport conclut que la piètre performance et les problèmes de croissance de l'Ontario ont de graves répercussions pour l'économie canadienne dans son ensemble en raison de la nature hautement intégrée de la province et du fait que l'Ontario représente un pourcentage important de l'activité économique canadienne.

Dans deux rapports, intitulés *Course Correction* (2013) et *Open for Business* (2015), l'Institute for Competitiveness and Prosperity critiquait aussi la performance économique de l'Ontario par comparaison avec quelque 14 administrations homologues d'Amérique du Nord. En 2013, le PIB par personne de l'Ontario était de 11 000 $ inférieur à la moyenne de ce groupe, ce qui le plaçait au troisième rang parmi les plus faibles, et ce chiffre n'a pas bougé au cours de la dernière décennie. Sa productivité est inférieure à celle de la plupart de ses pairs, et il n'a pu attirer qu'un faible niveau d'investissement dans les secteurs de la fabrication, de la recherche et du développement et des technologies de l'information et des communications. Étant donné ses coûts de main-d'oeuvre unitaires plus élevés et ses dépenses d'infrastructure plus faibles, l'Ontario est considéré comme un lieu d'implantation moins attrayant pour les entreprises. Les rapports critiquent également la structure fiscale étagée de l'Ontario pour les entreprises. En effet, l'absence d'impôt uniforme désavantage l'Ontario par rapport aux administrations concurrentes.

Par ailleurs, les tarifs d'électricité industriels de l'Ontario se classent parmi les plus élevés en Amérique du Nord, ce qui compromet sa capacité à mobiliser des investissements. L'industrie manufacturière, en particulier, nécessite de vastes quantités d'électricité pour ses opérations, et les fortes augmentations de tarifs de la dernière décennie ont rendu l'Ontario moins compétitif. La **figure 6** présente les tarifs d'électricité moyens pour les gros consommateurs d'électricité (au moins 5 000 kW) dans les grandes villes d'Amérique du Nord. Ottawa et Toronto viennent au deuxième et au quatrième rang, respectivement, des 19 villes évaluées pour les tarifs les plus élevés. Les consommateurs industriels de taille moyenne payent eux aussi des tarifs élevés, Ottawa et Toronto venant en quatrième et en septième place des 19 villes comparées.

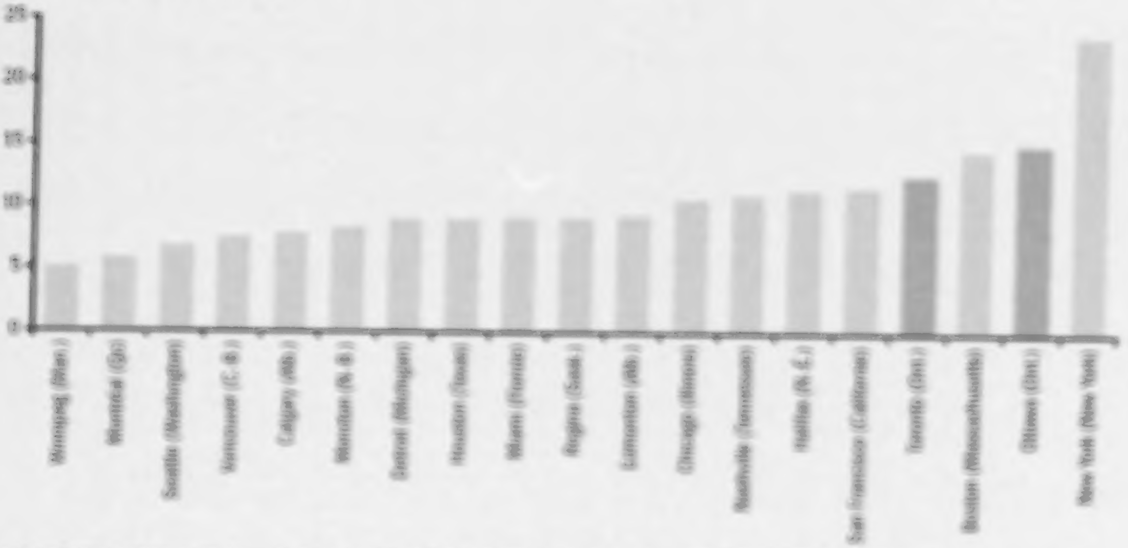
Ces rapports suggèrent que le Ministère peut jouer un rôle essentiel à l'appui de la prospérité économique de l'Ontario en attirant des investissements au moyen de ses fonds de soutien au développement économique et à l'emploi. Pour remplir son mandat, le Ministère doit coordonner activement les programmes de soutien semblables avec les autres ministères et organismes subventionnaires.

4.1.3 Il faut se donner des objectifs en matière de développement économique et d'emploi

Le *Rapport de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario* de 2012, communément appelé rapport Drummond, recommandait au gouvernement de publier une « vision économique » pour l'Ontario. Cette vision consistait à identifier les secteurs de l'économie qui avaient connu une expansion au cours des dernières années et ceux qui avaient perdu du terrain, afin de cibler les investissements en conséquence.

Figure 6 : Prix moyen de l'électricité pour les gros consommateurs (demande de 5 000 kW) dans les grandes villes nord-américaines, en avril 2014 (¢/kWh)*

Source des données : Hydro-Québec



* Hydro-Québec inclut les coûts de production, de transport et de distribution de l'électricité ainsi que les taxes dans le calcul des taux.

Jusqu'à la fin de 2014, le Ministère n'avait pas de plan global pour ses programmes de soutien aux entreprises. En novembre 2014, le gouvernement a approuvé un Cadre stratégique pour l'investissement (le Cadre), qui est devenu la nouvelle stratégie du Ministère en janvier 2015. Le Cadre était censé adopter une approche stratégique « pangouvernementale » en harmonisant tous les soutiens offerts aux entreprises par les ministères. Il incluait également des principes directeurs devant guider les futurs investissements dans les programmes de développement économique et d'emploi afin de stimuler la croissance de la productivité, l'innovation et les exportations.

Le Cadre répertorie les « priorités sectorielles » pour plusieurs ministères :

- Développement économique, Emploi et Infrastructure : automobile, aérospatiale, technologies de l'information et des communications, technologies propres, services financiers et chimie;
- Recherche et Innovation : sciences de la vie;
- Agriculture, Alimentation et Affaires rurales : agroalimentaire;
- Développement du Nord et Mines : exploitation minière;
- Richesses naturelles et Forêts : foresterie;
- Tourisme, Culture et Sport : divertissement et création.

Certes, le Cadre est un premier pas positif dans l'élaboration d'un plan coordonné pour les programmes de développement économique et d'emploi, mais nous avons remarqué que le Ministère ne prévoyait pas d'élaborer une stratégie pour chaque priorité sectorielle du Cadre. Le Ministère n'avait pas de plans stratégiques pour :

- identifier les régions où il existe d'importants points forts et points faibles touchant les produits, les services, les ressources, les transports, la main-d'oeuvre et ses compétences, afin d'éclairer l'établissement de grappes industrielles et la création d'un plan visant à corriger les points faibles et à promouvoir les points forts;

- déterminer comment ces programmes de soutien peuvent aider à promouvoir les grappes industrielles de façon à maximiser les avantages pour les économies locales et provinciales;
- établir des objectifs et des échéanciers pour la croissance prévue, comme l'amélioration des ventes des entreprises, des taux d'emploi et des salaires;
- réduire les tarifs d'électricité élevés de l'Ontario pour les consommateurs industriels;
- déterminer la taille des entreprises auxquelles il offrira un soutien direct, sous la forme de subventions ou de prêts. Par exemple, les programmes administrés par le Ministère ciblent principalement les grandes sociétés qui sont déjà généralement en mesure de financer de grands projets. À l'heure actuelle, le Ministère ne cible pas les petites et moyennes entreprises dans les industries en forte croissance ou les sociétés en démarrage à fort potentiel de croissance.

4.1.4 Les autres provinces établissent des objectifs

Ni le Ministère ni les auteurs de son Cadre n'ont établi d'objectifs, que ce soit pour l'économie, le Ministère dans son ensemble ou même chacun des fonds qu'il administre. Nous avons toutefois constaté que d'autres provinces avaient établi des objectifs mesurables pour la croissance de l'économie et de l'emploi.

En 2011, la Colombie-Britannique a diffusé sa stratégie économique de création d'emplois et de promotion de l'investissement dans un document intitulé *Canada Starts Here – The BC Jobs Plan*. Dans sa stratégie, la province prévoyait de créer des emplois en travaillant avec les employés et les collectivités, en améliorant l'infrastructure et en élargissant les marchés pour ses produits et services, particulièrement en Asie. Ses objectifs incluaient ce qui suit :

- établir une commission pour les emplois et l'investissement afin de favoriser le développement économique et de tenir le gouvernement responsable d'attirer de nouveaux investissements dans la province et d'offrir de nouvelles possibilités économiques;
- investir 5 millions de dollars dans les systèmes d'infrastructure et d'information économiques;
- faire en sorte que la Colombie-Britannique se classe dans les deux premières provinces canadiennes pour la croissance du PIB et de l'emploi d'ici 2015.

En 2014, la Colombie-Britannique a diffusé son rapport d'étape triennal sur le *BC Jobs Plan* et rendu compte de ses réalisations à ce jour, y compris :

- la création de plus de 50 000 emplois, ce qui plaçait la Colombie-Britannique au quatrième rang des provinces pour le taux de chômage le plus faible;
- une augmentation du PIB de 7,2 milliards de dollars ou près de 8 %;
- une hausse des exportations de plus de 32 % depuis 2009.

Plus récemment, d'autres provinces ont créé des plans similaires.

Au début de 2012, par exemple, la Saskatchewan a publié le *Saskatchewan Plan for Growth: Vision 2020 and Beyond*, qui contient plusieurs objectifs liés à la croissance économique. Ces objectifs comprennent 60 000 emplois additionnels et le doublement des exportations.

En 2014, l'Alberta a diffusé *Building on Alberta's Strengths: Alberta's Economic Development Framework*. Les buts et objectifs comprennent :

- hausser de 1,5 % entre 2012 et 2019 le taux de croissance annuelle composé du PIB réel par heure travaillée dans le secteur des entreprises;
- faire passer la valeur des exportations de marchandises de l'Alberta vers des marchés non américains de 11,9 milliards de dollars en 2013 à 21 milliards de dollars en 2019;
- maintenir le taux de chômage annuel de l'Alberta à une moyenne de 4,0 % à 5,0 %;

- faire passer la proportion d'entreprises à forte croissance (dont le taux de croissance annuelle sur 3 ans dépasse 20 %) de 5,8 % en 2011 à 9 % en 2019;
- faire augmenter l'emploi dans les sociétés à haute intensité de connaissances à un taux de croissance annuelle composé de 2,0 % entre 2012 et 2019.

L'Ontario n'a pas de plus amples cibles ou d'objectifs publics en matière de croissance de l'emploi, des salaires ou des exportations.

4.1.3 Le soutien du Ministère n'est pas encore axé sur les groupes industriels, les partenariats stratégiques ou les PME

De nombreux rapports d'experts publiés au cours des cinq dernières années reconnaissent l'importance d'appuyer et de promouvoir les groupes industriels, qui sont des concentrations géographiques d'entreprises interconnectées, de fournisseurs et d'institutions connexes dans un secteur particulier, comme le groupe industriel automobile du Sud de l'Ontario et le secteur des technologies de l'information de Kitchener-Waterloo, d'Ottawa et du grand Toronto.

Cependant, le Ministère n'a pas identifié les entreprises qui sont sur le point de se joindre à ces groupes industriels ou qui en font déjà partie. Il n'a donc pas de stratégie efficace de financement des nouveaux projets qui permettrait de renforcer les groupes. Le Cadre ne mentionne pas non plus les liens requis avec les universités, les chambres de commerce locales et les autres ordres de gouvernement afin d'élargir la formation de groupes régionaux dans la province.

Des représentants des chambres de commerce locales nous ont dit que le Ministère pouvait aider à améliorer les économies régionales en répertoriant ces groupes et en facilitant leur développement. Le Ministère fournit parfois un financement de soutien au développement économique et à l'emploi à des groupes, mais il ne vérifie pas la mesure dans laquelle ces fonds ont été utilisés pour renforcer celles-ci, ni n'établit d'objectifs qui lui permettraient d'évaluer l'efficacité du financement.

Plus récemment, nous avons constaté que le Ministère s'était donné des processus en vue de cibler les groupes industriels. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de 2015 sur les partenariats pour la création d'emplois et la croissance* le 1er avril 2015, le Ministère s'emploie à élaborer une politique opérationnelle pour faciliter le développement de groupes industriels dans la province. Le Ministère a aussi mis au point un cadre d'évaluation pour recenser les occasions clés de groupes industriels sur lesquelles le Ministère devrait se pencher.

Le Cadre ne cible pas les petites et moyennes entreprises (c.-à-d. celles qui ont moins de 500 employés), particulièrement dans les secteurs industriels à fort potentiel de croissance, ni n'indique le niveau de financement qu'elles devraient recevoir. Malgré leur potentiel, les petites et moyennes entreprises sont admissibles uniquement aux deux fonds régionaux.

Notre examen des bénéficiaires des fonds régionaux nous a permis de déterminer que même si quelque 40 % des 179 projets financés étaient le fait de petites et moyennes entreprises, ces dernières n'avaient reçu que 39 millions de dollars, soit moins de 4 % du financement total des programmes de soutien direct aux entreprises entre la date de création des fonds et le 31 mars 2015.

Différents rapports d'experts ont souligné que ces entreprises pouvaient renforcer l'économie ontarienne, les contributions globales des petites et moyennes entreprises comptant pour environ le tiers du PIB annuel de la province. Par exemple, le rapport *Ontario Made* diffusé par le Centre Mowat en 2014 indique que les petites entreprises à forte croissance ajoutent de la valeur à l'économie et créent une proportion importante des nouveaux emplois. Il mentionne que les petites et moyennes entreprises du secteur manufacturier de l'Ontario, par exemple, sont à l'origine de 58,1 % des emplois. La plus grande partie du soutien dont bénéficient les petites entreprises est versé par le biais du régime fiscal, qui ne cible pas des entreprises en

secteurs industriels particuliers. Nous avons aussi constaté que le volet Partenariats stratégiques du Fonds pour l'emploi et la prospérité peut servir au financement de petites et moyennes entreprises pourvu qu'elles aient conclu un partenariat avec une grande entreprise bien établie.

Le Ministère n'a pas cherché à déterminer combien de petites et moyennes entreprises n'ont pas accès aux soutiens au développement économique et à l'emploi mais, dans son rapport *Examining Ontario's Business Support Programs* publié en 2018, le comité d'experts concluait que les programmes de soutien aux entreprises de l'Ontario favorisaient [traduction] « les plus grandes et les plus anciennes sociétés, celles qui ont le moins besoin d'aide ». Il ajoutait que l'attribution des fonds était très biaisée ou n'était pas équitable, plus de 30 % allant aux plus grandes et plus anciennes entreprises, qui constituent moins de 1 % des entreprises de l'Ontario. Son analyse montrait [traduction] « qu'en 2011–2015, les sociétés de moins de deux ans ont reçu un total d'environ 0,2 milliard de dollars, contre 1,3 milliard de dollars pour les sociétés de 10 ans ou plus ». Le comité concluait qu'il était important de soutenir les jeunes sociétés à potentiel élevé [traduction] « parce que ces sociétés peuvent finir par jouer un rôle essentiel dans la performance économique de la province et la qualité de vie de sa population ».

6.1.8 Le cadre ne facilite pas l'intégration des autres programmes du Ministère

Le Cadre du gouvernement ne tient pas compte de l'impact des outils d'éducation dans la province, ni n'intègre les activités du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, du ministère de la Recherche et de l'Innovation, du ministère du Développement du Nord et des Mines, du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, du ministère des Finances et du ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international, qui surveille l'impact de l'immigration. Cette omission réduit la pertinence et l'utilité du Cadre, mais le Ministère ne prévoyait pas d'y remédier.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités n'est pas inclus dans le Cadre, alors que les programmes liés à l'éducation sont importants pour son succès. L'éducation était une des grandes préoccupations du comité de la première ministre qui a établi le Cadre, et les partenariats stratégiques avec les universités ont été identifiés comme une des principales mesures devant assurer la formation de groupes industriels.

Cependant, le Cadre ne précise pas comment il intégrera les universités et autres établissements d'enseignement. Le rapport Drummond notait que plusieurs ministères administrent des programmes de développement économique qui comprennent un volet formation et recommandait que le gouvernement mette au point un « un cadre stratégique relatif au marché du travail afin de resserrer les liens entre la planification des services d'emploi et de formation et les initiatives de développement économique déployées par des ministères comme le ministère du Développement économique et de l'Innovation, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario et le ministère du Développement du Nord et des Mines ». Nous avons observé que le Ministère n'avait pas donné suite à cette recommandation.

Par ailleurs, les programmes d'emploi, de formation et d'apprentissage du ministère de la Formation et des Collèges et Universités n'étaient pas inclus dans le Cadre, alors qu'ils affectent directement l'emploi et les qualifications de la main-d'oeuvre en Ontario. La population active est également touchée par les politiques en matière d'immigration du ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international, et le Cadre ne mentionne pas l'impact des nouveaux immigrants sur l'économie ontarienne, ni comment ils peuvent stimuler la croissance économique.

Le ministère de la Recherche et de l'Innovation de même que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure mettent l'accent sur l'innovation et la prospérité

économique, mais leurs programmes ne sont pas liés entre eux. En 2011, le ministère du Développement économique et du Commerce, comme il s'appelait à ce moment-là, a été combiné avec le ministère de la Recherche et de l'Innovation pour former le ministère du Développement économique et de l'Innovation parce que les deux ministères avaient des responsabilités semblables. Cependant, en 2013, les composantes Innovation et Développement économique ont de nouveau été séparées en deux ministères distincts.

Le ministère des Finances établit les règles régissant les crédits d'impôt dont les sociétés peuvent se prévaloir pour des types particuliers d'activité économique, comme la recherche et le développement. Or, le Cadre ne tient pas compte de ces politiques dans la stratégie globale de soutien aux entreprises.

Le Cadre actuel ne fait guère mention du ministère de la Recherche et de l'Innovation, et aucun travail préparatoire n'a été fait pour intégrer les programmes financés par ce ministère. Par exemple, les Centres d'excellence de l'Ontario travaillent en collaboration avec l'industrie et les universités à la création de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises, et le Réseau ontarien des entrepreneurs facilite les efforts d'entrepreneuriat en centralisant les programmes de soutien aux nouvelles entreprises.

Les tarifs d'électricité ont un impact notable sur la compétitivité de certaines entreprises. À cet égard, le ministère du Développement du Nord et des Mines administre un programme d'allégement des tarifs d'électricité pour les entreprises du Nord de l'Ontario en tant qu'activité de développement économique. Le Cadre n'indique pas comment utiliser les tarifs d'électricité à l'appui du développement économique.

RECOMMANDATION 1

Pour faire la meilleure utilisation possible des fonds publics et aider les entreprises à réussir dans une économie ontarienne prospère, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère) doit élaborer une stratégie globale pour les programmes de développement économique et d'emploi qui :

- établit et rend publics les objectifs par secteur et par région géographique afin de pouvoir évaluer l'efficacité des fonds fournis;
- examine les avantages des soutiens financiers aux petites et moyennes entreprises;
- identifie et forge des partenariats stratégiques entre des intervenants tels que les universités, les fabricants, les fournisseurs et les centres d'excellence afin de tirer parti de leur expertise et d'aider à promouvoir et à former des grappes industrielles efficaces;
- intègre les activités d'autres ministères clés responsables de secteurs qui ont un impact sur l'économie, comme la formation, la recherche, l'agriculture, le développement du Nord de l'Ontario, l'impôt des entreprises, l'immigration et les tarifs d'électricité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous souscrivons à la recommandation. Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère), de concert avec le conseiller de la première ministre pour les affaires économiques, dirige l'élaboration d'une stratégie provinciale sur la compétitivité industrielle qui intègre une approche intersectorielle en matière de croissance économique. Les principales recommandations sont attendues au printemps 2016.

Même si, dans l'immédiat, le Ministère ne fixe pas d'objectifs par région ou par secteur, on trouve dans le Budget de 2014 de l'Ontario une série de buts bien clairs pour 2025 qui baliseront l'élaboration d'une politique de développement économique, dont des objectifs macroéconomiques au titre de la productivité, des exportations et des investissements en capital de risque. Les buts pour 2025 cadrent avec les intentions du gouvernement de

favoriser l'essor de l'Ontario énoncées dans un plan en quatre volets : investir dans les talents et les compétences de la population, faire le plus important investissement dans l'infrastructure publique de l'histoire de l'Ontario, créer un environnement dynamique et novateur où les entreprises prospèrent, et établir un régime d'épargne-retraite sûr. Le Ministère s'emploiera à définir et à intégrer des objectifs additionnels reflétant son but d'appuyer une économie dynamique et novatrice.

Les fonds de développement régionaux du Sud-Ouest et de l'Est assurent le financement de nombreuses petites et moyennes entreprises, même si le gros des fonds est versé à de grandes entreprises. Les fonds consentis au titre du soutien direct aux entreprises ne sont qu'un des nombreux outils servant à épauler les petites et moyennes entreprises. En plus des programmes de soutien aux entreprises, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et d'autres ministères prêtent leur concours aux entreprises au moyen d'outils tels que des services consultatifs d'affaires (ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure), des déductions fiscales pour petites entreprises (ministère des Finances), des programmes d'éducation et de formation (ministère de la Formation et des Collèges et Universités) et des programmes d'entrepreneuriat et de commercialisation (ministère de la Recherche et de l'Innovation). Pour s'assurer qu'un éventail approprié d'entreprises bénéficient du soutien du Ministère, ce dernier procédera à une évaluation de la taille des entreprises financées, tout en tenant compte des soutiens de tous les ordres de gouvernement destinés aux entreprises. Cette évaluation devrait nous aider à mieux cibler, lors de l'attribution de nos fonds et de nos soutiens aux entreprises, celles qui engendreront le plus de retombées pour l'économie.

La *Loi de 2014 sur les partenariats pour la création d'emplois et la croissance*, entrée en vigueur le 1er avril 2015, énonce le processus législatif visant à permettre au gouvernement de collaborer de façon fructueuse avec l'industrie à la planification de grappes sectorielles. Le Ministère contribue à la mise en oeuvre de la Loi, dont à l'établissement d'un cadre d'évaluation visant à recenser les grappes compétitives et à l'élaboration de lignes directrices pour les grappes industrielles. Il lancera aussi un fonds pilote de démarrage pour le développement de grappes industrielles en vue d'aider les consortiums à réseauter et à mener de la recherche de base en vue de déterminer où il faudrait élaborer des stratégies pour favoriser la compétitivité des grappes. Le cadre d'évaluation tiendra compte des avantages d'établir, aux premières étapes d'un projet, des liens entre les entreprises et les organisations de soutien, entre autres des universités et des organisations de développement des entreprises, pour favoriser la réussite du projet.

Le Ministère a récemment fait des progrès au plan de la coordination des activités de développement économique avec d'autres ministères touchant des priorités sectorielles. Il entend aussi poursuivre en ce sens à mesure que les nouveaux Cadre stratégique et Fonds pour l'emploi et la prospérité seront pleinement mis en oeuvre durant la prochaine année. Le Ministère convient que l'efficacité de la stratégie a été rehaussée grâce à une coordination et une participation plus grandes des autres ministères clés qui influent sur l'économie, et le Ministère prendra l'initiative d'établir ces liens dans le cadre de la stratégie. Déjà, certains progrès ont été accomplis pour ce qui est de l'intégration des activités des autres ministères. Ainsi, le nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité assure actuellement ou assurera dans l'avenir la gestion et la coordination de l'administration de certains programmes de trois autres ministères : Richesses naturelles et Forêts, Agriculture, Alimentation et Affaires rurales, et Recherche et Innovation. Le processus d'approbation fait

appel à des représentants de tous les ministères, ce qui favorise une meilleure communication, de meilleurs échanges et une meilleure coordination des priorités de développement économique. En outre, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure collabore avec d'autres ministères afin de les aider avec leurs priorités sectorielles. Entre autres, le Ministère a récemment prêté son concours au ministère du Développement du Nord et des Mines en vue d'attirer une entreprise disposée à créer de nouveaux emplois dans le Nord avec l'aide du gouvernement.

4.2 Aucun responsable des programmes de développement économique et d'emploi en Ontario n'a été nommé

Aucun responsable gouvernemental de la prestation des programmes de développement économique et d'emploi en Ontario n'a été nommé. Nous nous attendions à ce que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure détienne le pouvoir de surveiller les fonds de tous les ministères visant à promouvoir le développement économique et l'emploi, mais ses pouvoirs sont limités aux programmes qu'il gère directement. Bien que le Ministère fournisse la plus grande partie des fonds directs dans ces domaines, d'autres ministères et organismes offrent de nombreux programmes semblables, dont le Programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario du ministère du Développement du Nord et des Mines ainsi que plusieurs programmes du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (voir l'**annexe 2** pour une liste complète). Nous avons toutefois remarqué que le Ministère avait pris l'initiative d'élargir son rôle de leadership et de coordination au titre de la prestation du programme de soutien aux entreprises quand il coordonne ses efforts avec ceux d'autres ministères.

Selon le rapport Drummond, « l'Ontario dispose d'une multitude de programmes directs et indirects [de soutien aux entreprises qui] sont fragmentés et n'ont pas toujours des objectifs clairs et pertinents ». Par ailleurs, même si le Cadre du Ministère est qualifié d'« approche pangouvernementale », il ne délègue pas la responsabilité de coordonner les programmes de développement économique et d'emploi. Chaque ministère et organisme gouvernemental continuera plutôt de prendre ses propres décisions relatives au financement des programmes de développement économique et d'emploi.

Le *Cross-Ministry Support to Ontario Businesses Final Report* (rapport final sur le soutien interministériel aux entreprises de l'Ontario) de 2011 faisait remarquer que d'autres administrations avaient tendance à regrouper les ressources de prestation des programmes et à faire appel à un organisme responsable travaillant en collaboration avec des organismes tiers. Par exemple, le Michigan avait regroupé ses initiatives de développement économique sous l'égide de la Michigan Economic Development Corporation, alors qu'aucune province canadienne n'avait créé d'entité distincte de ce genre. L'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse se sont dotés de conseils consultatifs sur la politique économique, mais l'Ontario n'a pas de conseil semblable et le Ministère n'a jamais eu de conseil consultatif ni de conseillers officiels sur l'économie. Cependant, en juin 2015, un conseiller de la première ministre pour les affaires économiques a été nommé pour donner des conseils au sujet d'un cadre stratégique et d'une approche intersectorielle propice à une économie florissante, ainsi que des recommandations sur ce que le gouvernement peut faire pour aider la province à progresser vers une économie davantage axée sur le savoir. Il est censé présenter ses recommandations d'ici le printemps 2016.

4.2.1 La prestation des programmes gouvernementaux n'est pas coordonnée

Comme il est noté à l'**annexe 1**, différents ministères offrent des programmes distincts de développement économique et d'emploi. Les renseignements concernant les entreprises, les régions de la province ou les secteurs qui reçoivent des fonds n'étaient toutefois pas coordonnés. Par exemple :

- Les programmes du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et du ministère du Développement du Nord et des Mines offrent tous deux des subventions et des prêts de développement économique. Le chevauchement potentiel des fonds peut faire l'objet de discussions informelles entre ces deux ministères et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, mais aucun processus formel n'a été mis en place pour coordonner les efforts à l'échelle de la province, et le Ministère n'a aucun moyen de savoir si d'autres fonds gouvernementaux ont été fournis.
- Le Ministère est censé couvrir tout l'Ontario, mais il a financé jusqu'ici un seul projet dans le nord de la province (en 2008). Le Ministère a attribué cette situation au fait que la plupart des sociétés du Nord sont trop petites pour être admissibles aux fonds plus importants du Ministère, mais il n'a pas pu nous fournir une liste des candidats potentiels dans cette région (la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario finance de petits projets). Le Ministère n'a pas non plus évalué les avantages de financer des sociétés du Nord par rapport à celles du Sud. Par ailleurs, une chambre de commerce locale du Nord de l'Ontario nous a informés qu'elle avait demandé au Ministère de l'aider à développer l'économie locale, mais que celui-ci lui avait dit de s'adresser plutôt au ministère du Développement du Nord et des Mines. Cette chambre de commerce craignait que l'économie du Nord ne soit négligée dans le contexte global de développement économique.
- Le Ministère n'a pas évalué ses propres efforts de création d'emplois par rapport aux initiatives similaires du ministère de la Formation et des Collèges et Universités afin de déterminer comment coordonner les programmes de manière à stimuler l'emploi dans les régions aux besoins élevés. Il n'a pas non plus coordonné ses efforts de création d'emplois avec les activités du ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour s'assurer, par exemple, que les compétences des nouveaux immigrants correspondent à celles que le Ministère juge nécessaires au développement économique.
- Certaines initiatives gouvernementales, comme les technologies propres, font intervenir plus d'un ministère. Cependant, une fois le projet approuvé, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure est habituellement le seul qui continue de s'en occuper. Ce manque de coordination peut faire échouer des projets. Par exemple, le Ministère a approuvé un projet de construction de petites éoliennes à usage résidentiel en 2009 et octroyé une subvention de 2,7 millions de dollars sur cinq ans dans le cadre du Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents. Ce type de technologie propre était nouveau pour l'Ontario, et un expert tiers a averti le Ministère des risques tels que les contraintes légales et réglementaires liées au placement des éoliennes au-dessus des immeubles résidentiels. Par exemple, la société a indiqué qu'elle avait décidé d'exercer ses activités en Ontario parce que le gouvernement provincial avait promis d'établir un marché subventionné pour les petites éoliennes afin de stimuler la demande dans ce secteur. Cependant, le dossier ne contenait aucune indication selon laquelle le ministère de l'Énergie aurait offert un soutien pour que ce projet réussisse, que

ce soit à l'étape de l'approbation ou durant les trois premières années d'exploitation, et aucun marché subventionné n'a été établi. En conséquence, trois ans après le début du projet, et après avoir reçu 2,25 millions de dollars en financement, la société a avisé le Ministère qu'elle allait quitter l'Ontario et abandonner le projet en raison des ventes limitées. L'entreprise a cessé ses activités en 2013 et le Ministère n'a récupéré aucune partie du financement.

Le gouvernement de l'Ontario a réorganisé sa surveillance des programmes de développement économique et d'emploi à sept reprises depuis 2002. À différents moments, il a combiné ces programmes avec ceux des ministères responsables du commerce, du tourisme, de la recherche et de l'innovation. Les programmes de développement économique et d'emploi sont actuellement combinés avec les dépenses en infrastructure. Nous avons observé qu'aucune autre province n'avait intégré les responsabilités gouvernementales de cette manière. Les autres provinces disposent de ministères économiques indépendants (Saskatchewan, Alberta et Manitoba) ou associent les programmes de développement économique et d'emploi au tourisme (Colombie-Britannique) ou à l'innovation et aux exportations (Québec). Une structure plus stable aurait probablement aidé le Ministère à élaborer des plans à long terme, à forger des relations à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et à mesurer la performance, ce qui l'aurait aidé à mieux coordonner et promouvoir les programmes de soutien direct aux entreprises.

4.2.2 Parfois, les programmes se chevauchent

Le *Cross-Ministry Support to Ontario Businesses Final Report* (Rapport final sur le soutien interministériel aux entreprises de l'Ontario) de 2011 faisait état d'un chevauchement entre les programmes de financement de l'Ontario, particulièrement les programmes régionaux.

Le programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, par exemple, avait des objectifs semblables, comme la modernisation des industries traditionnelles, à ceux de la Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe et des fonds de développement du Sud-Ouest et de l'Est de l'Ontario du Ministère. Bien que la Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe ait cessé d'accepter les demandes de financement il y a au moins cinq ans et continue de surveiller les projets non terminés, le Ministère n'a pas évalué le degré de chevauchement entre le Programme de développement économique des collectivités rurales et ses fonds de développement du Sud-Ouest et de l'Est de l'Ontario. Chacun de ces trois fonds avait des dépenses annuelles de 15 millions de dollars ou plus.

Il n'y a pas suffisamment d'information sur l'impact des crédits d'impôt des sociétés

Les crédits d'impôt des sociétés peuvent être une importante source de soutien provincial gouvernemental aux entreprises. En 2014-2015, il y avait 17 types de crédits d'impôt accessibles aux entreprises qui coûtaient à la province 2,9 milliards de dollars en revenus fiscaux.

Le rapport Drummond et le comité d'experts remettaient tous deux en question l'efficacité des crédits d'impôt des sociétés, le premier recommandant au gouvernement d'éliminer graduellement tous les crédits d'impôt remboursables et de regrouper les dépenses fiscales ainsi économisées dans une enveloppe unique affectée au financement des programmes de soutien aux entreprises. Le comité d'experts a souligné que, comparativement aux administrations homologues, le Canada et l'Ontario faisaient déjà une grande utilisation des crédits d'impôt en R et D, mais que les niveaux de dépenses en R et D des entreprises étaient faibles.

Dans son rapport intitulé *Les dépenses faites au moyen du système fiscal* publié au printemps 2015, le

vérificateur général du Canada recommandait que le ministère des Finances fédéral fasse une évaluation systématique continue de toutes les dépenses faites au moyen du système fiscal, y compris les crédits d'impôt. Il faisait observer que les dépenses fiscales n'avaient pas fait l'objet d'un examen stratégique et recommandait d'évaluer les coûts fiscaux afin de déterminer la façon la plus efficace et efficiente d'atteindre les objectifs stratégiques et d'obtenir des résultats. Nous avons constaté que le ministère des Finances de l'Ontario examinait actuellement les crédits d'impôt des sociétés afin de déterminer les modifications à apporter pour en améliorer l'efficacité et obtenir de meilleurs résultats. En particulier, il examine plusieurs crédits d'impôt des sociétés afin d'éliminer le dédoublement du soutien à la même activité. En juillet 2015, le ministère des Finances nous a avisés qu'il était en train de recueillir les commentaires préliminaires des autres ministères qui versent des subventions ou des prêts aux entreprises, comme ceux répertoriés à l'**annexe 1**.

4.2.3 Les différents fonds gouvernementaux se traduisent par un manque de coordination

Le rapport Drummond et le Conseil pour l'emploi et la prospérité recommandait en 2012 de combiner tous les fonds de soutien gouvernementaux en un seul fonds afin de mieux coordonner les programmes de développement économique et d'emploi et d'en faciliter la surveillance.

En janvier 2015, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure a commencé à travailler avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales au volet Aliments et boissons du Fonds pour l'emploi et la prospérité. Cependant, aucun autre fonds ministériel ou gouvernemental n'a été éliminé ou intégré au Fonds pour l'emploi et la prospérité. Le gouvernement a créé ce fonds deux ans plus tard, et l'administration des programmes de développement économique et d'emploi est restée fragmentée.

Selon un rapport diffusé en 2013 par la Chambre de Commerce de l'Ontario et le Centre Mowat, les entreprises font encore face à une multitude de programmes directs et indirects, et [*traduction*] « les gouvernements doivent améliorer la coordination de leurs activités et de leurs ressources afin d'attirer des investissements de grande envergure en Ontario ». Le Ministère a indiqué que la plupart des programmes de soutien direct aux entreprises avaient été placés sous sa direction. Cependant, nous avons remarqué que la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario du ministère du Développement du Nord et des Mines et le Programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales offraient encore des programmes de développement économique aux entreprises ainsi qu'aux municipalités, aux universités et aux organismes sans but lucratif.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer une surveillance et une coordination appropriées des fonds de soutien au développement économique et à l'emploi, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit demander à devenir le principal ministère chargé d'élaborer et de surveiller la stratégie provinciale globale de gestion des programmes de développement économique et d'emploi et des incitatifs fiscaux pour les entreprises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le modèle actuel de prestation des programmes de développement économique est décentralisé, plusieurs ministères se chargeant de la prestation de programmes. Le Ministère convient que s'il coordonnait l'ensemble des programmes de développement économique et d'emploi, il pourrait s'ensuivre des résultats plus rapides ou meilleurs, ainsi qu'une plus grande intégration et collaboration. Le Ministère abordera avec ses ministères partenaires les avantages découlant

de sa désignation en tant que principal responsable de l'élaboration et de la surveillance d'une stratégie provinciale globale concernant les programmes de développement économique et d'emploi, dont les dépenses fiscales ciblant les entreprises.

4.3 L'absence d'administration centralisée entraîne des inefficacités

En plus de prendre des décisions concernant le financement des programmes de développement économique et d'emploi, chaque Ministère et organisme gouvernemental a son propre personnel qui passe en revue les demandes de financement, surveille les produits livrables aux termes des contrats et assure le traitement et le suivi des paiements et des coûts budgétés.

Le rapport Drummond, le Conseil pour l'emploi et la prospérité et, plus récemment, le rapport du comité d'experts ont tous souligné l'inefficacité de cette approche et recommandé de centraliser l'administration des programmes de soutien.

Le Conseil pour l'emploi et la prospérité, par exemple, déplorait la lourdeur du système actuel et le fait qu'il faisait augmenter les coûts administratifs. Le rapport Drummond affirmait qu'« un seul bureau administratif partagé appuierait tous les ministères pour la prestation de leurs programmes d'aide aux entreprises en vue d'éliminer les fonctions qui font double emploi » et que les ministères « conserveraient la responsabilité première à l'égard de leurs clients actuels, mais centraliseraient l'administration des contrats et le traitement des paiements au sein d'une direction ». Ce rapport ajoutait que la fusion du ministère du Développement économique et du Commerce et du ministère de la Recherche et de l'Innovation mènerait à une fonction publique davantage en mesure de mettre en oeuvre les programmes d'aide aux entreprises et devrait permettre de réaliser des économies en consolidant le traitement des paiements de transfert. Le gouvernement a toutefois annulé cette fusion lors de sa restructuration de 2013.

Le Ministère a indiqué qu'il s'employait à centraliser les fonctions administratives associées au Fonds pour l'emploi et la prospérité. Nous avons quand même constaté que la plupart des fonctions administratives à l'appui des différents programmes de développement économique et d'emploi relevaient encore de différents ministères. Les fonds versés aux entreprises et aux organisations par d'autres ministères totalisaient environ 1,8 milliard de dollars, et ces ministères ont engagé des coûts d'administration connexes d'environ 80 millions de dollars au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015.

4.3.1 Le Ministère n'est pas en mesure de suivre les autres fonds gouvernementaux et les incitatifs fiscaux accordés aux entreprises bénéficiaires

Le Ministère dispose de données incomplètes sur le montant des subventions et des prêts, ainsi que des incitatifs fiscaux remboursables accordés aux entreprises bénéficiaires par d'autres ministères et organismes ou par d'autres ordres de gouvernement, ce qui peut se traduire par des inefficacités. Les entreprises doivent indiquer dans leurs demandes si elles obtiennent d'autres fonds d'un des trois ordres de gouvernement. Or, le Ministère n'a aucun moyen de vérifier cette information sans contacter les autres organismes. Les entreprises ne sont pas tenues d'indiquer si elles reçoivent ou sont admissibles à recevoir des crédits d'impôt provinciaux remboursables, qui sont versés aux entreprises qui engagent des dépenses admissibles au titre de certaines activités, la formation et la recherche et le développement par exemple.

Le Ministère se sert du Système électronique de gestion des relations avec les clients (SEGRC) pour suivre les projets de développement économique et d'emploi. Ce système contient des renseignements sur les bénéficiaires et les contrats ainsi que sur les résultats réels des projets, comme le montant investi par le bénéficiaire. Il ne renferme toutefois

pas de données sur les projets administrés par d'autres ministères. Il est donc difficile pour le personnel du Ministère de déterminer si une entreprise qui présente une demande reçoit déjà un financement gouvernemental ou en a reçu dans le passé.

Par ailleurs, le Ministère a accompli des progrès au plan du partage de son système d'information. Depuis le début de 2015, le Ministère a donné accès au SEGRC au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour lui permettre d'entrer et de consulter de l'information sur des projets du volet Fonds de développement du secteur des aliments et des boissons du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité.

Comme des fonds sont versés à de nombreuses industries, dont celles de la production d'énergie, des technologies de l'information, de la transformation des aliments et des produits pharmaceutiques, le personnel du Ministère doit déterminer quel autre ministère pourrait avoir fourni un financement. Il doit ensuite trouver une personne-ressource de l'autre ministère et lui envoyer un courriel ou l'appeler pour s'enquérir d'une société donnée.

Le Ministère n'avait pas de politiques sur les méthodes standard de communication avec les autres ministères (par exemple, par courriel ou par téléphone), ni même de liste de personnes-ressources des autres ministères. Seulement environ 45 % des dossiers de projets échantillonnés contenaient des documents indiquant qu'un autre ministère avait été contacté au besoin. Si toutes les subventions et tous les prêts avaient été consignés dans un système, le personnel du Ministère aurait eu instantanément accès à l'information requise.

Malgré la proportion importante des coûts des projets pouvant être récupérée par le biais des incitatifs fiscaux pour les entreprises, nous avons trouvé un seul cas où le Ministère avait pris en compte les crédits d'impôt pour les entreprises comme source potentielle de financement d'un projet avant de passer un contrat avec le bénéficiaire. Dans tous les autres cas, rien n'indiquait que le Ministère avait tenu compte des crédits d'impôt auxquels un bénéficiaire serait admissible lors du calcul du montant de la subvention ou du prêt.

Le Ministère doit être au courant de toutes les sources de financement gouvernemental disponibles pour un projet donné, qu'il s'agisse de subventions, de prêts ou de crédits d'impôt. Cette information peut l'aider à prendre une décision éclairée quant au montant de la subvention ou du prêt à accorder pour un projet et à vérifier que le bénéficiaire a investi suffisamment de ses propres fonds dans le projet pour garantir son engagement à en assurer le succès.

Nous avons examiné les crédits d'impôt réclamés par des sociétés sur la période de cinq ans allant de 2010 à 2014 et constaté que, pour les deux tiers des projets échantillonnés, les bénéficiaires avaient reçu des crédits d'impôt remboursables assimilables à une subvention, c'est-à-dire que certaines dépenses admissibles avaient été remboursées. Nous avons observé qu'entre 2010 et 2014, ces bénéficiaires avaient reçu des crédits d'impôt remboursables variant entre 15 000 $ et 3,5 millions de dollars. Le Ministère ignore les montants des crédits d'impôt que les entreprises ont pu réclamer au titre des dépenses de projets qu'il a financés. Il a cependant indiqué que disposer de renseignements sur les crédits d'impôt et pouvoir déterminer si des entreprises étaient admissibles à des crédits d'impôt l'aideraient à prendre des décisions sur la répartition des fonds.

L'absence de numéros d'entreprise uniques limite la capacité de surveiller le financement

Un autre obstacle au suivi du financement par bénéficiaire est l'absence de numéros d'entreprise uniques. Les entreprises peuvent utiliser leur nom commercial, leur dénomination sociale, le nom de la société mère ou le nom d'une filiale pour demander un financement. Comme ils peuvent déménager leurs bureaux administratifs d'un endroit à l'autre dans la province, il peut être difficile d'identifier une entreprise de façon concluante seulement à partir d'un nom ou d'une adresse. Dans son rapport,

le comité d'experts du ministère des Finances a souligné que les difficultés inhérentes à ce processus d'identification constituaient le plus grand défi auquel il faisait face dans la conduite de son examen. En particulier, il recommandait d'utiliser un identifiant de société unique, [*traduction*] « peut-être le numéro d'entreprise attribué par l'Agence du revenu du Canada, afin de faciliter le regroupement des multiples enregistrements se rapportant à une seule société ».

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les fonds de soutien aux entreprises sont administrés de façon efficace et rentable, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit demander au gouvernement de lui confier la responsabilité de centraliser les fonctions administratives de tous les autres ministères qui offrent un soutien direct aux entreprises. Il doit aussi s'employer à faire en sorte que toutes les entreprises aient un numéro d'identification unique commun utilisable à l'échelle du gouvernement afin de permettre le suivi du soutien fourni par différents ministères.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et se charge déjà des fonctions administratives de programmes d'autres ministères; il s'emploiera à obtenir les avantages que procurerait un modèle pangouvernemental de prestation de services. Présentement, le Ministère prête son concours à ses propres programmes et à ceux des ministères suivants : Recherche et Innovation, Agriculture, Alimentation et Affaires rurales, et Richesses naturelles et Forêts.

Le Ministère est à mettre au point une solution de TI qui facilitera l'intégration des programmes d'autres ministères. Cette solution améliorera le suivi, la coordination et la collecte d'information à propos des bénéficiaires de mesures de soutien aux entreprises au profit de tous les ministères engagés dans des activités de développement économique.

RECOMMANDATION 4

Pour que le montant de la subvention ou du prêt soit calculé de façon appropriée pour chaque projet, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit prendre des mesures pour s'assurer que le personnel des programmes connaît toutes les sources de financement gouvernemental disponibles pour un projet donné, y compris les crédits d'impôt pour les entreprises, et tenir compte de ces montants au moment de déterminer la subvention ou le prêt à accorder.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que le personnel chargé des programmes a besoin d'information fiable et exhaustive à propos des sources réelles et potentielles de financement dont les entreprises peuvent tirer profit pour la réalisation de nouveaux projets. Alors que les employés chargés des programmes du Ministère connaissent les diverses sources de financement mises à la disposition des entreprises, les moyens pour valider toutes les sources potentielles de financement d'un projet donné sont souvent limités, surtout pour ce qui est des incitatifs fiscaux. Le Ministère collaborera avec le ministère des Finances en vue de trouver des outils facilitant au personnel la découverte d'autres sources de financement. Les contrats passés avec les bénéficiaires de financement sont déjà assortis de pénalités et de dispositions de récupération si jamais le Ministère devait apprendre qu'une entreprise n'a pas divulgué l'existence d'une autre source de financement appréciable de son projet.

4.4 L'administration et la surveillance des programmes du Ministère

Nous avons remarqué que le Ministère se tirait généralement bien d'affaire en ce qui concerne le processus d'approbation lié à l'administration et à la surveillance des programmes de développement économique et d'emploi.

Tous les projets que nous avons examinés ont été approuvés par le niveau approprié de la haute direction du Ministère. Les fichiers et documents associés au projet, comme les formulaires de demande signés, les formulaires d'évaluation finale et les contrats de financement, étaient généralement complets et stockés de façon appropriée sur le réseau informatique du Ministère.

Dans les cas où les bénéficiaires n'atteignaient pas les objectifs contractuels en matière d'emploi, nous avons constaté que le Ministère s'efforçait de récupérer les fonds, habituellement en réduisant les montants versés aux bénéficiaires par la suite. Enfin, le Ministère veillait systématiquement à ce que les bénéficiaires remettent les rapports d'audit finals requis à la fin du projet.

Nous avons toutefois noté d'autres problèmes systémiques, dont le manque de transparence du processus de prise des décisions concernant l'octroi des subventions et des prêts, le processus de détermination des montants à verser aux bénéficiaires et les moyens pris par le Ministère pour que les avantages économiques soient mesurés de façon adéquate et exacte et communiqués au public.

4.4.1 L'approche de financement sur invitation manque de transparence

Un obstacle à l'accès des entreprises au financement est le fait que la plupart des récents programmes de développement économique et d'emploi du Ministère, y compris le Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques et le Fonds pour l'emploi et la prospérité, sont des programmes « sur invitation », c'est-à-dire qu'ils ne sont pas accessibles au grand public. Le Ministère invite plutôt certaines sociétés à présenter formellement une demande de financement. En conséquence, environ 80 % du total des fonds approuvés par le Ministère depuis 2010 a été octroyé dans le cadre d'un processus de sélection mal défini.

Lorsqu'il a établi le Fonds pour l'emploi et la prospérité en novembre 2014, le Ministère a affirmé au Conseil du Trésor qu'il pouvait réduire les coûts du Fonds par rapport aux programmes semblables (comme le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents) et mobiliser des niveaux plus élevés d'investissement privé en procédant par invitation, et que cette approche permettait d'optimiser les ressources en attirant de nouveaux investissements dans la province.

À notre avis, cette approche manque de transparence, n'offre pas un accès équitable aux entreprises en quête de financement et fait augmenter le risque que le Ministère ne sélectionne pas toutes les entreprises admissibles au moment de l'envoi des invitations. Nous avons également remarqué que le Ministère avait conclu que l'approche sur invitation offrait la meilleure valeur en comparant les programmes fondés sur les demandes et sur des critères de financement définis (comme le montant maximal en dollars attribué par projet) au seul programme sur invitation qu'il avait utilisé (le Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques) et pour lequel aucun critère de financement n'avait été établi, de sorte que le Ministère jouissait d'une discrétion absolue dans la détermination du montant de la subvention ou du prêt à octroyer.

Nous avons également constaté que d'autres éléments essentiels de la reddition de comptes étaient absents de l'approche sur invitation du Ministère, en ce sens qu'il ne pouvait pas justifier le processus employé pour identifier et sélectionner les bénéficiaires du Fonds. Par exemple, le Ministère ne pouvait pas fournir de critères de sélection ni de liste des sociétés invitées à présenter des demandes de financement. Le Ministère ne tient pas non plus de liste des entreprises qui ont été rejetées ou qui ont retiré leurs demandes. Nous n'avons donc pas

pu vérifier le nombre de demandeurs ni déterminer si le processus qui a mené au rejet ou au retrait des demandes était raisonnable.

Nous avons noté que le plus important engagement financier des 10 dernières années, une subvention de 264 millions de dollars approuvée en 2009 et payable sur 10 ans devant couvrir 35 % des fonds investis par une société pour ouvrir un studio de jeux vidéo en Ontario, s'inscrivait dans le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, lequel se fonde sur les demandes ouvertes. Le Ministère a invité la société à demander la subvention sans qu'elle ait eu à présenter de demande formelle.

La présentation du Ministère au Conseil du Trésor indiquait que la société investirait 800 millions de dollars, notamment pour l'établissement d'un studio de production en Ontario, et emploierait [*traduction*] « environ 800 personnes hautement qualifiées et très bien payées à Toronto ».

Le Ministère a indiqué qu'il avait été envisagé d'inviter cette société à demander plutôt le crédit d'impôt remboursable de l'Ontario pour les produits multimédias interactifs numériques, mais rien n'indique que le Ministère avait déterminé si l'entreprise était admissible à ce remboursement. Le Ministère a décidé de lui proposer, en tant que solution de rechange, du financement dans le cadre du Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, même si le projet ne satisfaisait pas aux critères du Fonds. C'est pourquoi il a dû demander au Conseil du Trésor d'approuver l'exemption. Le projet a été approuvé par le Conseil du Trésor après négociation de la durée du contrat et du montant du financement entre le Ministère et le bénéficiaire, même si la subvention dépassait la limite établie pour le Fonds, soit 15 % des coûts admissibles du projet.

Nous avons également observé que l'expert tiers du Ministère avait recommandé de rejeter le projet parce qu'il n'introduisait aucune innovation technologique, une exigence clé du Fonds. En outre, le contrat n'établissait aucun objectif de performance, comme le nombre d'emplois à créer ou les étapes à franchir, et, pour obtenir des fonds, il suffisait au bénéficiaire d'investir lui-même dans le projet et de rester en Ontario.

Nous avons remarqué que tous les autres bénéficiaires ayant signé des contrats avec le Ministère devaient atteindre certains objectifs en matière de création d'emplois pour recevoir les fonds, contrats prévoyant que les montants futurs à verser seraient réduits s'ils n'atteignaient pas les objectifs. Au 31 mai 2015, le projet se poursuivait et le Ministère y avait consacré 42 millions de dollars en se fondant sur la déclaration du bénéficiaire attestant des dépenses de 106 millions de dollars et la création de 322 emplois. Malgré ces résultats, nous étions d'avis que le Ministère avait assumé un degré élevé de risque avec moins de garanties d'avantages économiques en omettant de spécifier dans le contrat les objectifs à atteindre en matière de création d'emplois et les étapes à franchir, d'autant plus qu'il fournissait un financement plus élevé que pour tout autre projet financé.

RECOMMANDATION 5

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure devrait envisager d'améliorer la transparence de son approche d'acceptation des demandes de toutes les entreprises admissibles. Une telle approche pourrait entraîner la communication des renseignements sur le Fonds au grand public, aux associations et aux industries ciblées pour que toutes les entreprises admissibles soient au courant des programmes. Le Ministère doit ensuite utiliser un processus juste et uniforme pour sélectionner les entreprises à financer en fonction des mérites des demandes et veiller à ce que le processus en question soit clairement documenté.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il faut tenir compte des demandes de financement de soutien des entreprises admissibles au financement de soutien. Dans le passé, le Ministère savait que le fait de faire la promotion de ces fonds pouvait susciter

des attentes erronées, à savoir que toutes les entreprises, sous réserve de fort peu de latitude, pouvaient avoir droit à ces soutiens. Compte tenu du peu de ressources et d'employés disponibles, le Ministère a opté pour une approche sur invitation assortie d'un processus rigoureux d'évaluation d'application cohérente et juste pour ce qui est de l'attribution de soutien. Néanmoins, le Ministère convient qu'une meilleure tenue de dossiers s'impose en vue de démontrer comment les entreprises sont sélectionnées en vertu de l'approche sur invitation et pourquoi certaines de ces entreprises n'obtiennent pas de soutien.

Le Ministère évaluera comment il peut améliorer ses processus de réception de demande en renseignant mieux les entreprises sur les types de financement de soutien proposés, entre autres en ciblant davantage des associations choisies d'entreprises aux fins de la diffusion d'information sur l'accessibilité au programme et en examinant comment ses processus pourraient être perçus comme étant davantage ouverts et transparents par les demandeurs.

L'Ontario doit composer avec une concurrence internationale féroce en vue d'attirer des nouveaux investissements stratégiques. Aucun de ses concurrents ne rend publics des détails importants de ses programmes de soutien tout simplement parce que cela procurerait à ses compétiteurs (dont l'Ontario) un avantage dans ses négociations avec les compagnies. De la même façon, la flexibilité de l'approche sur invitation de l'Ontario est souvent nécessaire pour attirer des investissements stratégiques.

4.5 Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si les bénéficiaires avaient réellement besoin d'aide

Rien n'indiquait qu'au moment d'évaluer les demandes de financement, le Ministère a cherché à déterminer si un prêt, qui coûte moins cher qu'une subvention, aurait été suffisant. Comme le Ministère n'évalue pas les besoins réels des demandeurs, il risque de fournir un financement sans que cela soit nécessaire.

Le Ministère n'a pas évalué les besoins des entreprises qui ont reçu des fonds au cours des cinq dernières années pour des projets que nous avons examinés. En conséquence, pour plus de 90 % de ces projets, il n'y avait aucune documentation indiquant qu'un soutien gouvernemental était requis pour le projet proposé. Même dans le cas de la Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile, qui date de plus longtemps et qui exige expressément une évaluation des besoins, seulement 2 des 10 demandes approuvées indiquaient explicitement que le projet dépendait du financement du Ministère.

Le Ministère a indiqué que, dans certains cas, les fonds avaient été fournis pour encourager la société à choisir l'Ontario plutôt qu'une autre région, mais ce risque n'était documenté pour aucun des projets que nous avons examinés.

4.5.1 Les projets seraient allés de l'avant de toute façon

De même, rien n'indiquait qu'un soutien financier était nécessaire pour les projets visés par les programmes régionaux plus modestes. En 2015, une subvention de 1 million de dollars a été octroyée à un fabricant pour l'installation d'une nouvelle chaîne de production de 18 millions de dollars, alors que le dossier contenait un document indiquant que le projet serait probablement de l'avant avec ou sans financement du Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario.

Une des sociétés que nous avons interviewées avait reçu une subvention de plus de 800 000 $ pour implanter une nouvelle chaîne de production de 16 millions de dollars. Le gestionnaire du projet a indiqué que le conseil d'administration de la société avait déjà approuvé le projet avant que la demande de financement soit présentée. La documentation versée au dossier révélait également

que le Ministère savait que le demandeur était une filiale d'une multinationale établie qui aurait soutenu le projet même en l'absence de subvention du Ministère. Notre examen du formulaire d'évaluation du Ministère indiquait que cette subvention n'était pas fondée sur le besoin, mais que le financement était [*traduction*] « important pour donner aux investisseurs la confiance de demeurer au Canada ».

Par conséquent, nous nous demandons si les fonds versés à cette société auraient été plus productifs sur le plan économique s'ils avaient plutôt été octroyés à une autre entreprise pour un projet d'expansion qui ne serait pas allé de l'avant sans aide financière.

La question du soutien financier accordé aux sociétés qui n'en ont pas besoin a été reprise dans un rapport publié en 2015 par l'Institute for Competitiveness and Prosperity, selon lequel [*traduction*] « les administrations publiques doivent faire preuve de prudence, [car] il y a eu des cas où des incitatifs généreux ont été offerts à des entreprises qui prévoyaient de s'établir dans la région en question même en l'absence d'incitatifs de ce genre ».

Le Ministère nous a informés que les critères d'évaluation du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité mettraient davantage l'accent sur la question de savoir si un financement gouvernemental est effectivement nécessaire pour que le projet aille de l'avant.

RECOMMANDATION 6

Pour que les fonds des programmes de soutien aux entreprises soient attribués aux sociétés qui en ont besoin et qui apporteront la plus grande contribution à la croissance de l'économie, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit établir des critères d'évaluation qui permettront de mieux déterminer si un financement est requis pour qu'un projet aille de l'avant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les motifs de décisions d'approbation de financement prises dans le passé au titre d'anciens fonds auraient pu être mieux documentés. Le processus d'évaluation du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité est assorti d'une grille exhaustive qui, de l'avis du Ministère, est conforme à la recommandation des auditeurs. Elle évalue l'impact différentiel de l'investissement proposé et la mesure dans laquelle le soutien du gouvernement est nécessaire.

Cette grille sert à repérer les projets qui auront le plus grand impact sur la croissance de l'économie, y compris leur apport à la productivité, à l'innovation et à l'accès à de nouveaux marchés, éléments qui éclairent la sélection des projets à soutenir et à quelle hauteur.

La grille compte aussi une analyse du rendement du capital investi qui permet d'évaluer le coût du financement par rapport aux retombées escomptées pour l'Ontario. Cette analyse compte parmi les facteurs qui influent sur la décision de consentir un prêt à un projet.

Du financement de soutien aux entreprises est proposé pour inciter les entreprises à investir, à prendre de l'expansion et à innover en Ontario. Parfois, la province est aussi en concurrence avec d'autres administrations pour l'obtention d'investissements stratégiques et elle doit contrer les incitatifs offerts par des gouvernements concurrents. Il s'ensuit que du financement pourrait être offert à des entreprises qui pourraient disposer ou non de suffisamment de ressources pour aller de l'avant avec leur projet. Le Ministère s'assurera que les décisions de financement incitatif sont bien documentées dans le cadre du processus d'approbation.

4.3.2 Le Ministère ne cherche pas à acquérir une part des capitaux propres en échange du financement

Que le projet soit financé par une subvention, un prêt ou une combinaison des deux, le Ministère ne cherche pas à déterminer si l'Ontario devrait recevoir une part des capitaux propres du bénéficiaire, ou bénéficier d'une autre façon du succès d'un projet, en échange du financement.

General Motors et Chrysler sont deux exemples récents de cas où le gouvernement de l'Ontario a reçu une part des capitaux propres en échange d'une aide financière. En 2009, à un moment où elles connaissaient d'importantes difficultés financières, les deux sociétés ont reçu [illegible] milliards de dollars de l'Office ontarien de financement dans le cadre d'une entente nord-américaine entre des parties incluant les gouvernements du Canada et des États-Unis. Au cours de la période allant de 2010 à 2015, l'Office ontarien de financement a récupéré un total de [illegible] milliards de dollars sur son investissement, dont environ 70 % sous forme de participation dans les capitaux propres, et radié le milliard de dollars restant. Si l'entente de financement n'avait pas prévu de participation, le coût pour l'Ontario aurait pu être beaucoup plus élevé.

Or, le Ministère n'a pas acquis d'actions ni de participation partielle dans les entreprises financées. Il ne détient pas non plus de parts dans des brevets ni de droits en échange de son soutien financier. Bien que la part de financement du Ministère dans la plupart des projets soit relativement faible par rapport à la part du bénéficiaire, ce qui ne justifierait pas l'acquisition d'une participation au capital, il finance aussi parfois des projets à hauteur plus élevée. Par exemple, le Ministère a financé environ 35 % d'un projet et plus de 50 % d'un autre sans obtenir de part des capitaux propres en échange. Alors que d'autres ministères et organismes ont des parts dans certains projets qu'ils ont aidé à financer, la documentation sur les projets que nous avons examinés ne contenait aucune indication que le personnel du Ministère avait même pensé à ce genre d'arrangement durant la négociation des contrats.

RECOMMANDATION 7

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit établir des critères d'évaluation qui indiquent les circonstances dans lesquelles il devrait exiger une participation dans les projets en échange du financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évaluera les circonstances, critères et avantages pour ce qui est de l'échange de financement contre une participation au capital d'un projet. La plupart des projets ont un niveau d'endettement élevé, ce qui signifie que le montant investi par la compagnie est beaucoup plus élevé que le montant investi par la province. Dans ces cas, le Ministère n'envisagerait pas de réclamer une participation au capital du projet. Les projets devant être financés à des niveaux plus élevés pourraient, d'une part, faire l'objet d'une analyse de rentabilité où le Ministère participerait directement aux retombées du projet ou, d'autre part, le Ministère définirait des attentes plus élevées au titre des retombées économiques du projet.

4.4 Les avantages des programmes de soutien doivent être surveillés et déclarés

Comme le montre la **figure 7**, la plupart des fonds n'ont pas permis de créer le nombre d'emplois ou [illegible] promis dans les contrats pour les projets achevés. À cet égard, nous avons constaté que le Ministère faisait preuve de diligence en s'assurant que les fonds étaient recouvrés lorsque les objectifs en matière d'emploi n'étaient pas atteints.

Nous avons toutefois remarqué des faiblesses systémiques à corriger dans le processus de surveillance. Tout d'abord, le Ministère ne mesure

Figure 7 : Engagements et résultats en matière d'emploi et d'investissement, projets terminés entre 2004 et le 31 mai 2015

Source des données : ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure

Engagements en matière d'emploi des bénéficiaires				
Programme de financement	**Nombre d'emplois prévus dans les contrats**	**Nombre d'emploi réels**	**Écart**	**% de l'objectif atteint**
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	5 949	5 592	(357)	94
Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile*	35 147	22 228	(12 919)	63
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	7 695	9 307	(1 612)	121
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	14 879	11 846	(3 033)	80
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques	7 814	10 162	2 348	130
Total	**71 484**	**59 135**	**(12 349)**	**83**

Engagements en matière d'investissement des bénéficiaires				
Programme de financement	**Investissements prévus dans les contrats (en millions de dollars)**	**Investissements réels (en millions de dollars)**	**Écart (en millions de dollars)**	**% de l'objectif atteint**
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	1 396	1 309	(87)	94
Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile	5 771	5 358	(413)	93
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	3 486	2 580	(906)	74
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	635	491	(144)	77
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques	1 287	1 420	133	110
Total	**12 575**	**11 158**	**(1 417)**	**89**

* Les projets financés dans le cadre des programmes plus anciens, comme la Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile, étaient plus susceptibles de ne pas atteindre les objectifs en matière d'emploi en raison du ralentissement économique de 2008.

pas l'impact des programmes de développement économique et d'emploi de l'Ontario pour s'assurer qu'ils procurent effectivement des avantages pour l'économie en général. Par ailleurs, le Ministère ne rend pas publics les résultats des projets et, lorsqu'il a présenté des rapports internes sur les résultats des projets financés, les données sous-jacentes étaient souvent incomplètes, inexactes ou exagérées.

4.6.1 Aucune évaluation n'a été faite afin de déterminer si les programmes ont un impact positif sur l'économie ontarienne

Le Ministère a vérifié dans quelle mesure les bénéficiaires avaient atteint les objectifs en matière d'emploi et les sommes qu'ils avaient investies pour compléter les fonds versés par le Ministère, mais rien n'indique qu'il a évalué ou communiqué l'impact global des projets financés ou de ses

programmes de développement économique et d'emploi sur l'économie de l'Ontario.

Par exemple, comme il est noté plus haut, la plus importante subvention approuvée, qui s'élevait à 264 millions de dollars sur 10 ans, a été octroyée en 2009 pour encourager une société de jeux vidéo à venir en Ontario. La subvention couvrait les coûts liés à l'ameublement et au fonctionnement d'un bureau à Toronto, mais aucun produit livrable n'était spécifié dans le contrat. Les documents du Ministère indiquent qu'il espérait attirer cette société en Ontario afin de créer une grappe industrielle et de rehausser le profil international de la province.

Cependant, au cours des cinq années du projet, le Ministère n'a jamais évalué l'impact du projet sur l'industrie des médias numériques ni sur le développement prévu de la grappe industrielle, bien que 42 millions de dollars aient été versés depuis à la société.

Le Ministère ne vérifie pas non plus quelle partie des fonds versés aux bénéficiaires est affectée au matériel ou aux services achetés hors Ontario. Cette information est nécessaire pour déterminer l'impact d'un projet sur le PIB de l'Ontario. Tout achat de biens ou services hors Ontario réduit les avantages pour l'économie. Nous avons remarqué que, pour un grand nombre de projets examinés, des machines et du matériel ont été achetés hors Ontario. Le Conference Board du Canada a également souligné que le taux élevé de machines et de matériel importés par les entreprises de l'Ontario réduisait l'impact sur la croissance du PIB.

Comme le Ministère a affecté plus de 2 milliards de dollars au financement de ces programmes depuis 2004, il devrait faire une évaluation globale de la performance des programmes et de leur impact sur l'économie, au lieu de se contenter de vérifier le nombre d'emplois créés ou préservés.

Aucun des contrats examinés n'exigeait des bénéficiaires qu'ils accroissent leurs exportations, leurs efforts d'innovation ou leur productivité, malgré l'importance accordée aux mesures de ce genre dans des rapports d'experts comme *L'avantage Ontario* du Conseil pour l'emploi et la prospérité. Par exemple, le Ministère devrait déterminer si les projets ayant pour objectif initial d'accroître les exportations ou de créer des produits novateurs avaient effectivement atteint cet objectif.

Deux projets signés en 2014 que nous avons examinés avaient des engagements contractuels totalisant 340 millions de dollars. Les livrables prévus au contrat : dépenser un certain montant et préserver ou créer un nombre cible d'emplois dans le domaine de la recherche et du développement. Les contrats mentionnaient l'accroissement de la productivité et de l'innovation, revêtant la forme du développement de nouveaux produits, mais n'obligeaient pas les sociétés à rendre des comptes à cet égard et ne faisaient pas référence à l'augmentation des exportations.

Le Ministère devrait aussi évaluer le rendement du capital investi, par exemple en calculant quelle proportion de l'impôt supplémentaire prévu la province tire réellement des nouveaux emplois créés par les projets.

Notre examen du processus de surveillance et de rapport actuel du Ministère a fait ressortir la nécessité d'améliorer les points suivants :

Les mesures de performance utilisées par le Ministère sont trop étroites : Aucun des projets examinés ne prévoyait, par exemple, des mesures des résultats permettant de déterminer si les programmes de soutien aidaient à renforcer l'économie de l'Ontario. Le Ministère devrait envisager d'autres mesures d'évaluation de la performance des programmes, y compris le nombre d'emplois créés ou préservés par secteur industriel ou par région, l'évolution du PIB, les fluctuations des taux de chômage régionaux, l'augmentation des exportations, la commercialisation de nouveaux produits ou services et l'amélioration de la productivité des processus du bénéficiaire. Les mesures de performance prévues dans les contrats avec les bénéficiaires devraient être liées aux mesures utilisées pour évaluer la performance des fonds. Nous croyons comprendre que le Ministère prévoit d'introduire de nouvelles mesures de performance liées à la productivité, à l'innovation et aux exportations

dans le cadre du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Cependant, il n'est pas prévu pour le moment d'introduire des mesures économiques plus larges, comme les fluctuations du PIB ou des taux de chômage. Aussi, même si le Ministère mesure le coût qu'il a subi pour créer ou préserver un emploi, il n'obtient pas de renseignements sur les salaires des employés recrutés dans le cadre de ces projets, information nécessaire pour évaluer si le financement consenti pour créer ou préserver un emploi était efficient.

La surveillance des résultats des projets par le Ministère cesse à l'expiration des contrats : Le Ministère a indiqué qu'il ne surveillait pas les projets après l'expiration des contrats, car il tient les bénéficiaires responsables de l'atteinte des objectifs en matière d'investissement et d'emploi seulement pour la durée du contrat. Dans tous les projets examinés sauf deux, aucun des bénéficiaires n'était tenu de rendre compte de l'atteinte des objectifs en matière d'emploi après la fin du contrat. Il est donc difficile de savoir avec certitude si les emplois créés ou préservés ont survécu au projet. Le Ministère devrait continuer de surveiller les emplois créés ou préservés après la fin des projets afin d'évaluer l'impact à long terme du financement octroyé ainsi que la durabilité des emplois.

Le rendement du capital investi par le Ministère est une autre mesure possible du succès des projets. Le Ministère a commencé à calculer le rendement du capital investi en 2010 au moment de l'évaluation des projets admissibles au Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques. Il a comparé la hausse estimative des revenus fiscaux provenant des employés recrutés dans le cadre d'un projet au financement octroyé au projet. Cependant, ces calculs étaient effectués seulement à l'étape de l'évaluation du projet et n'étaient pas mis à jour pour refléter les résultats réellement obtenus à la fin du projet. Qui plus est, le calcul du rendement du capital investi n'a jamais été étendu aux autres programmes de soutien du Ministère.

En conséquence des faiblesses susmentionnées de son processus de surveillance et de rapport, le Ministère n'est pas en mesure de conclure si ses programmes de développement économique et d'emploi aident effectivement à procurer des avantages durables pour l'Ontario. De nombreux rapports d'experts mettent eux aussi en doute les avantages économiques de ces programmes, le rapport Drummond observant que « les programmes de soutien des entreprises sont fragmentés et n'ont pas toujours des objectifs clairs et pertinents » et qu'« il n'est pas facile de déterminer si les programmes représentent des avantages économiques pour l'Ontario ».

RECOMMANDATION 8

Afin de déterminer la mesure dans laquelle ses programmes aident à renforcer l'économie ontarienne et à rapporter des avantages durables, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit :

- étendre ses mesures de performance à des facteurs autres que les objectifs en matière d'investissement et d'emploi d'un projet;
- envisager de surveiller les mesures de performance après la fin des contrats de financement afin de vérifier si les avantages pour l'économie survivent aux projets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'un éventail plus large d'indicateurs s'impose pour bien évaluer l'impact et l'efficacité des programmes de développement économique. Plus récemment, le Ministère a évalué des projets à la lumière de facteurs autres que des emplois et des investissements. Le nouveau Cadre d'investissement stratégique fera en sorte que tous les nouveaux demandeurs seront évalués dès le départ en fonction des principes de productivité, d'innovation et d'exportation et des critères énoncés dans la grille du Fonds pour l'emploi et la prospérité, élément clé du processus d'approbation. À cet égard, tous les nouveaux projets à financer au moyen du Fonds

pour l'emploi et la prospérité doivent contribuer aux objectifs de productivité, innovation et exportation pour avoir droit à du financement. Rendre des comptes eu égard à ces nouveaux indicateurs de rendement fera partie des engagements contractuels des bénéficiaires.

Le Ministère examinera quels autres indicateurs additionnels plus larges pourraient être retenus pour évaluer le plein impact des projets financés sur les économies locale et provinciale.

Le Ministère sait que les projets qui sont couronnés de succès continuent à engendrer des avantages au plan de l'économie, dont la création ou la conservation d'emplois au terme d'un projet. Il convient qu'il devrait se pencher sur la façon de mesurer ses avantages qui perdurent dans le cadre de son processus d'évaluation continue. Le Ministère examinera la meilleure façon de compiler cette information, soit en en faisant une exigence débordant de la durée des contrats passés avec les bénéficiaires du financement, soit en développant d'autres moyens, des enquêtes post-évaluation par exemple.

4.7 Reddition publique de comptes plus attentive

Bien que le Ministère informe le public des nouveaux objectifs contractuels en matière d'investissement et d'emploi associés à la plupart de ses projets, il ne rend pas compte des résultats réellement obtenus. En conséquence, le public ne sait pas ce qu'il advient des projets, ni si les objectifs ont été atteints.

Les nouveaux projets sont généralement annoncés lors d'événements publics auxquels assistent des députés à l'Assemblée, puis dans les rapports de planification annuels publiés sur le site Web du Ministère. Cependant, pour environ 60 projets représentant des engagements ministériels de plus de 70 millions de dollars, aucune annonce publique n'a été faite. Le rapport Drummond recommandait d'accroître la transparence de ce processus et suggérait au Ministère de publier une liste des sociétés qui reçoivent un soutien financier du gouvernement ainsi que le montant de ce soutien.

Nous avons également remarqué qu'en 2006, le Ministère avait approuvé et annoncé un prêt de 10 millions de dollars pour un projet admissible au financement dans le cadre de la Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe. Le bénéficiaire a achevé le projet et atteint les objectifs en matière d'investissement et d'emploi en 2011 (mais sans garantie que les emplois survivraient au projet, car cela n'était pas exigé dans le contrat). Il devait rembourser le prêt avant 2018, mais a remis seulement 4,1 millions de dollars. Le Ministère a radié les 5,9 millions de dollars restants en 2015, après avoir déterminé que la société n'était plus en mesure de rembourser le reste du prêt. Le Ministère n'a pas fait de mise à jour publique sur les progrès du projet ni révélé le coût prévu de la défaillance de la société pour la province.

Nous avons également remarqué que le rapport de planification annuel du Ministère annonçait généralement les emplois créés sans indiquer clairement s'ils étaient réels ou prévus. Par exemple, le rapport de 2014-2015 dit ceci à propos du Fonds de développement de l'Est de l'Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2014 : « Depuis la création du Fonds en 2008, le gouvernement a investi 70 millions de dollars dans 144 projets, suscitant un investissement total d'environ 683 millions de dollars. Ces investissements ont permis la création de 2 987 nouveaux emplois. » Notre comparaison de ces chiffres aux données internes du Ministère révélait ce qui suit :

- Les 70 millions de dollars représentent le total des fonds que le Ministère s'est engagé à affecter aux 144 projets aux termes des contrats de financement. À la fin de l'exercice 2013-2014, les fonds réellement déboursés par le Ministère pour ces projets s'élevaient à environ 45 millions de dollars, soit 36 % de moins que le montant annoncé par les députés à l'Assemblée et indiqué dans le rapport de planification annuel.

- Les 683 millions de dollars représentent le total des fonds que les bénéficiaires se sont engagés à investir aux termes des contrats. À la fin de l'exercice 2013-2014, le total des investissements déclarés par les bénéficiaires s'élevait à 434 millions de dollars, soit 36 % de moins que prévu.
- Les 2 987 emplois représentent le nombre total d'emplois que les bénéficiaires se sont engagés à créer aux termes des contrats. À la fin de l'exercice 2013-2014, le nombre total d'emplois créés par ces projets était de 2 538, soit 15 % de moins que prévu.

Bien que les statistiques sur les fonds investis et les emplois qui figurent dans le rapport de planification annuel se fondent sur les résultats prévus plutôt que réels, ni ce fait ni les résultats réellement obtenus n'ont été communiqués au public. Nous croyons comprendre que, dans le cas du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Ministère devra présenter des rapports publics annuels sur l'état des programmes de soutien aux entreprises, y compris les résultats réellement obtenus à ce jour.

Nous avons remarqué que le Système électronique de gestion des relations avec les clients (SEGRC) utilisé par le Ministère pour surveiller les projets financés est dépourvu de certaines fonctionnalités, dont la capacité de suivre les données réelles par année. Cette lacune pourrait être une des raisons pour lesquelles les rapports sont inexacts ou incomplets.

Le personnel du Ministère pallie cette lacune du système en utilisant aussi des feuilles de calcul. En outre, comme les données du SEGRC mises à jour par le personnel du Ministère n'étaient pas toujours exactes, les rapports de surveillance générés à partir de ces données étaient souvent inexacts. Dans plus de la moitié des projets examinés, nous avons noté des erreurs du SEGRC qui affecteraient l'exactitude des rapports de surveillance, notamment en ce qui concerne les montants de débours et les dates des visites sur place. Ces erreurs pourraient elles aussi avoir un impact sur l'exactitude et l'intégralité des renseignements divulgués au public.

Enfin, le gouvernement n'a pas communiqué au public des renseignements complets sur les fonds réellement affectés aux programmes de développement économique et d'emploi. Dans l'ensemble, ces fonds ont été surestimés de plus de 1 milliard de dollars, comme suit :

- La Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe, qui a été annoncée en 2005, prévoyait des engagements estimatifs de 500 millions de dollars en prêts remboursables. Or, seulement 223 millions de dollars ont été versés aux bénéficiaires jusqu'en 2010, et les demandes de financement ne sont plus acceptées.
- Le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, qui a été annoncé en 2008, prévoyait un financement total de 1,15 milliard de dollars. Or, seulement environ 810 millions de dollars ont été versés jusqu'en 2009, et les demandes de financement ne sont plus acceptées.
- Le Fonds pour l'emploi et la prospérité, qui a été annoncé en janvier 2015, devait durer 10 ans et prévoyait un financement total d'environ 2,5 milliards de dollars. Or, le gouvernement a transféré pour environ 780 millions de dollars d'engagements déjà annoncés dans le cadre de programmes antérieurs au Fonds pour l'emploi et la prospérité. En conséquence, le total versé au titre de ce fonds inclura 780 millions de dollars déjà inclus dans d'autres fonds.

Le Ministère a expliqué que les transferts entre programmes au moment de la création de nouveaux fonds étaient une pratique courante. À notre avis, la surestimation des fonds disponibles se traduit par la communication de renseignements inexacts au public concernant les sommes investies par le gouvernement dans les programmes de développement économique et d'emploi.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer l'exactitude et l'intégralité des données communiquées au public relativement aux résultats des projets, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit publier sur son site Web :

- tous les engagements financiers ainsi que le nom de tous les projets et de toutes les sociétés avec lesquelles il a signé des contrats, et préciser si les projets ont déjà été annoncés dans le passé;
- les résultats réels exacts de chaque projet par rapport aux engagements et aux objectifs déjà annoncés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Ministère évalue les diverses approches qui existent en vue de fournir au public de l'information de meilleure qualité à propos du financement de soutien qu'il consent aux entreprises. Bien que le Ministère prévoie continuer à publier des communiqués de presse et des rapports mettant en lumière des détails concernant des projets et des bénéficiaires donnés, sans oublier les engagements du programme, il se penchera aussi sur les améliorations qui peuvent être apportées pour assurer, dans l'avenir, la communication de renseignements encore plus exacts au public et améliorer son site Web public.

Annexe 1 — Financement versé au titre des programmes de soutien au développement économique, aux entreprises et à l'emploi par les ministères et organismes de l'Ontario pour l'exercice terminé le 31 mars 2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à l'aide des données provenant des Comptes publics de l'Ontario et de ministères choisis

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure — Programmes de soutien direct aux entreprises			130 500
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques	Attire des investissements dans les projets de pointe qui permettront de renforcer la capacité stratégique et la création de regroupements, en plus de créer de nouveaux emplois à grande valeur ajoutée.	N'accepte plus les demandes	24 783
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents (comprend le Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique)	Appuie l'expansion des entreprises et attire des investissements étrangers dans des secteurs tels que la recherche sur l'automobile verte, la recherche, le développement et la commercialisation des combustibles propres, et les technologies de la santé. Le Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique encourage les fabricants de médicaments d'origine et les entreprises de biotechnologie de la santé humaine au stade avancé afin d'accroître le niveau de recherche et de développement biopharmaceutiques et de fabrication avancée en Ontario.	N'accepte plus les demandes	19 501
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	Appuie les projets qui permettent de créer ou de préserver des emplois, encourage l'introduction de nouvelles technologies, aide les entreprises du secteur privé, les collectivités et les groupes sectoriels à poursuivre leur croissance sur de nouveaux marchés, à améliorer leur compétitivité et à contribuer à la diversification de l'économie de l'Est de l'Ontario.	En cours	6 230
Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario	Appuie les projets qui permettent de créer ou de préserver des emplois, encourage l'introduction de nouvelles technologies, aide les entreprises du secteur privé, les collectivités et les groupes sectoriels à poursuivre leur croissance sur de nouveaux marchés, à améliorer leur compétitivité et à contribuer à la diversification de l'économie du Sud-Ouest de l'Ontario.	En cours	12 731
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	Encourage les sociétés à investir dans des technologies et processus de pointe afin d'accroître leur productivité et leur compétitivité.	N'accepte plus les demandes	37
Fonds pour l'emploi et la prospérité	Offre une aide financière aux sociétés qui investissent dans des projets liés à la productivité, à l'innovation et aux exportations pour leur permettre de faire face à la concurrence mondiale (programme lancé en 2015).	En cours	67 218
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure — Autres programmes de soutien			58 405
Programmes d'aide aux jeunes	Ces programmes comprennent le Fonds ontarien d'aide aux jeunes entrepreneurs, le Fonds de formation ciblée pour les jeunes, le programme Partenariats jeunesse et l'Expérience d'entrepreneuriat pour les étudiants - Entreprise d'été. Leur principal objectif est d'appuyer et d'encourager l'esprit d'entreprise chez les futurs dirigeants du monde des affaires.	En cours	26 750

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Subventions de soutien aux secteurs	Verse des subventions spéciales aux organismes sans but lucratif pour le développement commercial et économique, l'innovation et la commercialisation, les sciences et la recherche et/ou le commerce et l'investissement. Les initiatives soutenues comprennent les études de recherche, les conférences, les forums d'affaires et les activités de réseautage.	En cours	31 163
Collectivités en transition	Aide les collectivités et les secteurs industriels qui font face à des défis de développement économique, comme des fermetures d'usines, des pertes d'emplois importantes et une restructuration à l'échelle de l'industrie en offrant un soutien personnalisé non disponible dans le cadre d'autres programmes du gouvernement de l'Ontario.	En cours	428
Programme des sites certifiés prêts à l'investissement	Offre une aide financière et du soutien en matière de marketing aux propriétaires de terrains industriels publics ou privés qui répondent à des critères de diligence raisonnable qui démontrent qu'ils sont prêts au développement. Les propriétés certifiées sont utilisées pour attirer des investissements en Ontario.	En cours	64
Ministère des Affaires autochtones			**7 980**
Fonds de développement économique des Métis	Offre un financement et un soutien aux entreprises métisses. Ce fonds a été créé aux termes de l'entente de développement économique des Métis avec le Métis Voyageur Development Fund, Inc.	En cours	3 000
Fonds de développement économique pour les Autochtones	Aide les collectivités autochtones à élaborer des stratégies économiques à long terme, offre des subventions et un financement aux entreprises autochtones et appuie la formation axée sur les compétences et le financement des projets à l'échelle de la région et de la province. Ce programme relève du Fonds pour l'emploi et la prospérité.	En cours	4 980
Ministère des Finances			**500**
Subventions pour la recherche dans le domaine des politiques en matière de services financiers et économiques	Entente de trois ans avec la Toronto Financial Services Alliance afin d'aider à mettre en oeuvre un partenariat public-privé dans le cadre de la Stratégie ontarienne pour le secteur des services financiers afin d'améliorer la compétitivité et la croissance de ce secteur.	En cours	500
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts			**972**
Programme Promotion du bois de l'Ontario	Appuie les organismes sans but lucratif et les établissements d'enseignement postsecondaire et de recherche afin d'élargir les marchés pour les produits du bois, d'encourager le développement de produits du bois à valeur ajoutée et de sensibiliser le public aux pratiques de gestion forestière durables. Le programme vise aussi à favoriser une culture de l'utilisation du bois en enseignant aux architectes, aux ingénieurs et aux autres constructeurs des utilisations novatrices et efficaces du bois dans le secteur de la construction.	En cours	972
Ministère du Développement du Nord et des Mines			**169 409**
Programme de réduction des tarifs d'électricité pour le secteur industriel du Nord	Aide les plus grands consommateurs industriels d'électricité du Nord de l'Ontario à réduire leurs coûts d'électricité, à soutenir des emplois et à maintenir leur compétitivité à l'échelle mondiale. Les participants au programme bénéficient d'une réduction des tarifs d'électricité de 2 cents/kWh, la réduction annuelle étant plafonnée à 20 millions de dollars par entreprise.	En cours	107 857

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	Offre différents programmes visant à soutenir la productivité et l'expansion des entreprises et les investissements internationaux dans les collectivités du Nord de l'Ontario. Soutient également le développement et la commercialisation de nouvelles technologies qui contribueront à la prospérité de cette région et favorise la collaboration et les partenariats entre le secteur privé, les établissements d'enseignement et les instituts de recherche.	En cours	60 000
Centre d'encadrement des petits entrepreneurs	Aide les entrepreneurs et les petites entreprises des collectivités du Nord de l'Ontario à démarrer et à se développer. Sont admissibles à ce programme les entreprises qui existent depuis moins de 5 ans et qui comptent moins de 10 employés.	En cours	700
Programme d'aide à la prestation des services vétérinaires	Favorise la viabilité de l'industrie du bétail en appuyant la prestation de services vétérinaires aux éleveurs des régions insuffisamment desservies désignées du Nord et du Sud de l'Ontario. Des subventions conditionnelles sont accordées pour compenser les coûts des déplacements, des services temporaires et de formation continue des vétérinaires participants. Le programme est offert en collaboration avec les associations de vétérinaires et les éleveurs participants.	En cours	852
Ministère de la Recherche et de l'Innovation			**119 616**
Soutien aux réseaux d'innovation et de commercialisation	Fournit des programmes et des services aux entreprises et entrepreneurs novateurs axés sur la technologie pour les aider à générer de nouvelles occasions d'affaires et à créer des emplois. Offre également des programmes de formation et de financement visant à renforcer les talents entrepreneuriaux, à créer des entreprises concurrentielles à l'échelle internationale et à appuyer les innovateurs tout au long de leurs projets.	En cours	59 929
Stratégie d'emploi pour les jeunes	Appuie la R-D industrielle en lien avec le campus, la commercialisation des idées innovantes et l'entrepreneuriat des jeunes.	En cours	26 000
Fonds de soutien aux écosystèmes d'affaires	Soutient les partenariats entre l'industrie et les milieux universitaires afin d'accélérer le développement des produits et les ventes sur les marchés mondiaux, y compris les solutions de chimie verte, les applications de communication, les médias numériques, les applications informatiques mobiles et les technologies d'assistance médicale avancée.	En cours	2 019
Fonds ontarien de développement des technologies émergentes	Appuie les entreprises innovatrices à forte croissance en investissant du capital de risque en partenariat avec des investisseurs qualifiés.	En cours	8 000
Subventions à l'appui de la recherche et de l'innovation	Offre des programmes de commercialisation approuvés et des programmes de développement des entreprises, en plus d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie d'investissement en capital de risque.	En cours	7 970
Fonds pour les projets pilotes d'innovation	Soutient les entreprises technologiques émergentes à l'étape des projets pilotes, l'accent étant mis sur les biotechnologies et les nouvelles technologies environnementales et alternatives. Le programme a été suspendu en septembre 2013 et n'accepte plus les nouvelles demandes.	Suspendu	10 000
Stratégie ontarienne de commercialisation des sciences de la vie	Combine les initiatives ontariennes existantes et nouvelles en sciences de la vie dans un plan coordonné et soutient les entreprises biotechnologiques à un stade précoce, la coordination des essais cliniques et la création d'une association sectorielle.	En cours	1 483

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Centres d'encadrement des petits entrepreneurs	Fournit des programmes et services qui appuient les entreprises en démarrage et la croissance des collectivités, notamment par la formation et le mentorat des entrepreneurs et des petites entreprises.	En cours	4 215
Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport			**97 843**
Subventions à l'appui des régions touristiques	Fournit un financement à 13 organismes touristiques régionaux, qui sont des organismes sans but lucratif indépendants dirigés par le secteur du tourisme qui ont pour mandat d'appuyer le développement touristique régional en collaborant avec les partenaires de l'industrie aux efforts de marketing, de développement de produits, de perfectionnement de la main-d'oeuvre et de mobilisation des investissements.	En cours	38 971
Financement de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario	Promeut, favorise et stimule les investissements ainsi que la création d'emplois et d'oeuvres originales dans les industries ontariennes du cinéma et de la télévision, des produits multimédias interactifs numériques, de la musique et de l'édition de livres et de revues.	En cours	22 980
Fonds ontarien de promotion de la musique	Aide à créer des emplois, tire parti des possibilités de croissance dans l'industrie de la musique et fait avancer la Stratégie de promotion des concerts du gouvernement afin de faire de l'Ontario une destination de choix pour l'enregistrement et l'interprétation d'oeuvres musicales.	En cours	15 000
Fonds de développement du tourisme	Appuie les projets qui génèrent des avantages économiques par l'accroissement du tourisme, des dépenses des visiteurs et des investissements et l'amélioration des services à la clientèle.	En cours	758
Fêtons l'Ontario	Fournit des fonds pour les projets liés à des événements nouveaux ou existants en Ontario en vue d'améliorer les programmes, les activités et les services. Soutient les innovations qui conduiront à des améliorations à long terme, accroîtront la viabilité de l'événement et attireront davantage de touristes.	En cours	20 124
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités			**983 013**
Programmes de formation et de soutien à l'emploi	Différents programmes aident les résidents de l'Ontario à suivre une formation professionnelle ou à trouver un emploi. Une aide financière est également offerte aux entreprises qui offrent des programmes d'apprentissage. Le programme Emploi Ontario fournit des services aux employeurs et aux chercheurs d'emploi.	En cours	983 013
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales			**394 350**
Programmes de gestion des risques des entreprises	Ce vaste ensemble de programmes fédéraux-provinciaux-territoriaux de gestion des risques des entreprises protège les agriculteurs contre la forte volatilité des marchés et les catastrophes. Les programmes de base comprennent : Agri-stabilité, Agri-protection et Agri-investissement. En Ontario, c'est Agricorp, un organisme ontarien, qui administre Agri-stabilité et Agri-protection (aussi appelée assurance-production). Agri-investissement est administré par le gouvernement fédéral. Ces programmes sont financés à 40 % par la province et à 60 % par le gouvernement fédéral.	En cours	77 500
Programme de gestion des risques	Ce programme permet aux producteurs de l'Ontario de compenser les pertes attribuables à des facteurs qui échappent à leur contrôle, comme les faibles prix des produits et la hausse des coûts de production. Il est financé à hauteur de 100 M$ par an, y compris les coûts administratifs. Il complète les programmes de gestion des risques des entreprises financé conjointement par les gouvernements de l'Ontario et du Canada.	En cours	119 500

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Programme d'aide à la transition de l'industrie des courses de chevaux	Aide les hippodromes à ménager la transition à un nouveau modèle de financement à long terme à la suite du démantèlement du Programme des machines à sous dans les hippodromes de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario.	En cours	100 000
Fonds de développement de la production d'éthanol	Appuie la construction et l'exploitation d'usines de production d'éthanol afin d'aider à répondre à la demande créée par la réglementation gouvernementale sur l'éthanol.	En cours	25 718
Cultivons l'avenir	Aide les entreprises et organisations agricoles, alimentaires et agro-alimentaires à augmenter leurs profits, à élargir leurs marchés et à gérer les risques.	En cours	45 222
Développement économique des collectivités rurales et promotion des produits alimentaires locaux	Le Programme de développement économique des collectivités rurales, qui a été établi en 2001, aide à diversifier les environnements d'affaires des entreprises rurales, à créer ou à retenir des emplois à long terme, à élaborer une stratégie locale ou régionale coordonnée de développement économique, à favoriser la création d'alliances et de partenariats et à mettre au point des outils et des ressources afin d'améliorer le développement économique des collectivités rurales. L'Initiative de promotion des produits alimentaires locaux, qui a été établie en 2013, promeut les produits alimentaires locaux dans le cadre d'une stratégie plus vaste visant à renforcer le secteur agroalimentaire de l'Ontario.	En cours	23 561
Programme d'emplois d'été en milieu rural	Aide les employeurs des collectivités rurales à créer des emplois d'été pour les étudiants.	En cours	2 859
Total			**1 862 566**

Annexe 2 — Études récentes choisies sur l'économie ontarienne

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Chambre de commerce de l'Ontario. 2015. Ontario: Constraining Costs and Staying Competitive in the Electricity Market.

La Chambre de commerce de l'Ontario est un réseau non partisan indépendant qui représente les entreprises de tout l'Ontario, ainsi que les 136 chambres de commerce locales de la province. Les auteurs de ce rapport ont examiné les tendances des prix de l'électricité en Ontario en consultant des intervenants clés, dont des experts sectoriels, des entreprises et des organismes gouvernementaux. Le rapport comprend des recommandations visant à aider le gouvernement à atténuer l'impact de la hausse des coûts de l'électricité en Ontario.

Chambre de commerce de l'Ontario et Centre Mowat. 2015. Emerging Stronger, Ontario's Path from Recovery to Growth.

La Chambre de commerce de l'Ontario et le Centre Mowat publient conjointement le rapport annuel intitulé *Emerging Stronger*, un projet quinquennal visant à stimuler la croissance et la prospérité en Ontario en adressant des recommandations claires et réalisables aux entreprises, au gouvernement et au secteur sans but lucratif. Le Centre Mowat, un groupe de réflexion indépendant sur les politiques publiques à l'Université de Toronto, est financé par le gouvernement de l'Ontario.

Institute for Competitiveness and Prosperity. 2015. Course Correction: Charting a New Road Map for Ontario.

Institute for Competitiveness and Prosperity. 2015. Open for Business: Strategies for Improving Ontario's Business Attractiveness.

L'Institute for Competitiveness and Prosperity, un organisme sans but lucratif indépendant financé par le gouvernement de l'Ontario, a pour mandat d'aider le public à comprendre les facteurs macro- et microéconomique sous-tendant les progrès économiques de l'Ontario. Il s'agit du service de recherche du Groupe d'étude sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques, qui avait été annoncé dans le Discours du Trône d'avril 2001. Le rapport *Course Correction* évalue la mesure dans laquelle l'Ontario a réussi à accroître sa compétitivité et sa prospérité afin de déterminer s'il atteint les objectifs fixés en 2003 dans le rapport *Road to Prosperity* du Groupe d'étude. Le rapport *Open for Business* compare l'Ontario à ses concurrents régionaux et recommande les mesures que le gouvernement devrait prendre afin de rendre l'Ontario plus attrayant pour les entreprises. Le rapport donne des conseils au gouvernement sur ce qu'il peut faire pour optimiser le rendement du capital investi dans le cadre de son nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité, tout en améliorant les conditions commerciales à long terme dans la province.

Comité des politiques de l'éducation, de la formation et de l'économie. 2015. Ontario's Strategic Investment Framework.

En novembre 2014, un Cadre stratégique pour l'investissement (le Cadre) a été élaboré par le Comité des politiques de l'éducation, de la formation et de l'économie, qui se compose de ministres et de membres du caucus nommés par la première ministre. En janvier 2015, le gouvernement a annoncé que le Cadre serait la nouvelle stratégie du Ministère. Le Cadre consistait dans des principes directeurs pour le futur développement économique et les investissements dans l'emploi qui visent à accroître la productivité, à stimuler

l'innovation et à promouvoir les exportations. Au moment de nos travaux sur le terrain en juillet 2015, le Ministère n'avait pas encore finalisé de contrats sous le régime du nouveau Cadre.

Comité d'examen des programmes de soutien aux entreprises. 2014. Rapport du Comité d'examen des programmes de soutien aux entreprises (le Comité d'examen).
Le ministère des Finances et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure ont nommé conjointement les membres d'un comité d'experts chargé d'examiner les programmes de soutien aux entreprises de la province. Le rapport contenait 26 recommandations à l'intention du gouvernement de l'Ontario.

Institut Fraser. 2014. ***Can Canada Prosper Without a Prosperous Ontario?***
L'Institut Fraser est un organisme canadien indépendant de recherche et d'éducation sur les politiques publiques qui a pour mission de mesurer la qualité de vie des Canadiens en examinant les effets des politiques publiques et de l'entrepreneuriat sur le bien-être des Canadiens. Le rapport examine l'influence de l'Ontario sur la performance économique du Canada dans son ensemble.

Commission de réforme des services publics de l'Ontario. 2012. Des services publics pour la population ontarienne : cap sur la viabilité et l'excellence (rapport Drummond).
Ce rapport, rédigé par l'économiste Don Drummond, avait pour but de conseiller le gouvernement sur les moyens de réduire la dette de la province. Il contient des recommandations sur les mesures à prendre pour optimiser les ressources associées à un large éventail de programmes gouvernementaux, dont les soutiens aux entreprises, les paiements de transfert, les crédits d'impôt pour entreprises et les services d'emploi et de formation.

Conseil pour l'emploi et la prospérité. 2012. ***L'avantage Ontario.***
Le Conseil, qui se composait de 18 dirigeants du milieu des affaires, des syndicats et d'autres secteurs nommés par le premier ministre alors en poste, était chargé de recommander les mesures à prendre pour que l'Ontario puisse saisir les nouvelles opportunités. Son rapport incluait des recommandations axées sur l'accroissement du commerce international, de la productivité et de l'innovation.

Ministère du Développement économique et du Commerce, aujourd'hui ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure. 2011. ***Cross-Ministry Support to Ontario Businesses Final Report*** **(Rapport final sur le soutien interministériel aux entreprises de l'Ontario).**
Ce rapport, produit par une entreprise de l'extérieur engagée par le Ministère pour évaluer la performance des programmes de soutien direct aux entreprises offerts par tous les ministères, examinait les initiatives de développement économique mises en œuvre au Michigan, dans l'État de New York, en Californie et au Québec et analysait différentes options, comme le démantèlement graduel des programmes moins performants à l'échelle du gouvernement et à l'intérieur de chaque ministère.

Chapitre 3

Ministère de l'Énergie

Section 3.05 Planification du réseau d'électricité

1.0 Contexte

[illegible]

1.1 Qu'est-ce que la planification du réseau d'électricité?

[illegible]

1.2 Les intervenants clés

[illegible]

Figure 1 : Rôles et responsabilités des intervenants clés dans la planification du réseau d'électricité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

du Cabinet) sur l'approvisionnement diversifié, et des orientations (sans devoir obtenir l'approbation du Cabinet) concernant d'autres questions liées à la planification de l'électricité.

Le 1er janvier 2015, il y a eu fusion de l'OEO et de la SIERE en vertu d'une modification à la *Loi de 1998 sur l'électricité*, modification conférant à la SIERE la responsabilité de la planification du réseau d'électricité. Auparavant, c'est l'OEO qui était chargé de planifier en toute indépendance la production, la conservation et le transport de l'électricité en Ontario. Il lui appartenait aussi d'élaborer un Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI), plan visant à atteindre les objectifs énergétiques de la province sur une période de 20 ans. Sont présentés plus en détail à l'**annexe 1** les événements clés de la planification du réseau d'électricité.

Au niveau régional, la SIERE, Hydro One, quatre transporteurs de petite taille titulaires de permis et quelque 70 sociétés de distribution locales évaluent conjointement les besoins en électricité de 21 régions réparties entre 10 zones de transport en Ontario et planifient la façon de combler les besoins recensés. Hydro One et environ 70 sociétés de distribution locales à l'échelle de la province sont aussi responsables de l'évaluation du réseau actuel de distribution et du transport de l'électricité dans leurs secteurs de service.

En sa qualité d'organisme de réglementation du secteur énergétique de la province, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) est censée jouer un rôle important dans la planification du réseau d'électricité, dont l'examen et l'approbation des plans techniques (même si ce rôle est de moins en moins important, ce qui sera abordé plus loin dans ce rapport.)

Les autres responsabilités de la CEO englobent la délivrance de permis et la surveillance des sociétés énergétiques, dont les services publics, les producteurs et les détaillants en électricité qui offrent de l'électricité en vertu de contrats; l'approbation des tarifs que les services publics peuvent imposer à leurs clients (au terme d'audiences publiques); l'élaboration de règles et de lignes directrices que doivent observer les sociétés à qui elle délivre des permis et dont elle réglemente les tarifs; la fixation des tarifs selon l'heure de consommation et les périodes d'approvisionnement; la fourniture de renseignements et d'outils pour aider les consommateurs à faire des choix éclairés concernant les questions énergétiques; et l'approbation de la construction de nouveaux oléoducs et de nouvelles installations d'entreposage de gaz naturel, ainsi que de lignes de transport d'électricité de plus de 2 km de long, de même que les modifications à ces ouvrages.

1.3 L'approvisionnement diversifié de l'Ontario

L'approvisionnement diversifié, c'est l'assortiment de sources d'énergie utilisées pour produire l'électricité dont la province a besoin.

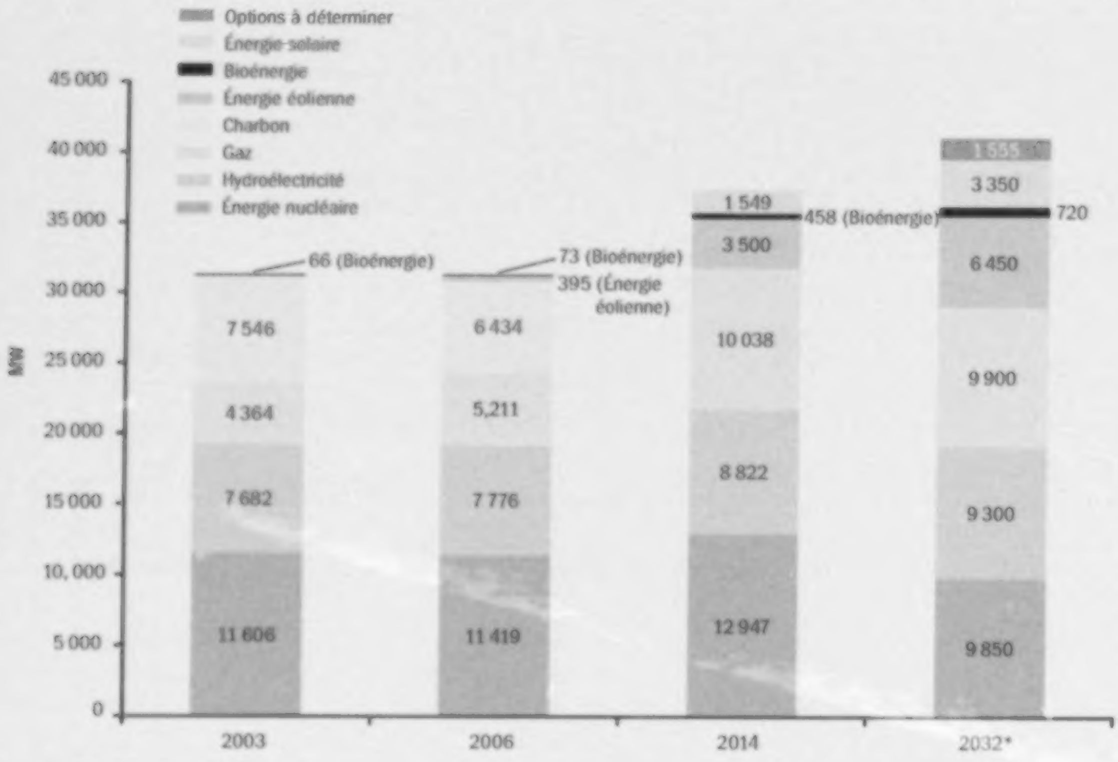
L'abandon du charbon en tant que source d'énergie

En juin 2006, le Ministère a émis sa première directive sur l'approvisionnement diversifié destinée à l'OEO. Cette directive concrétisait l'engagement pris par le Ministère de remplacer, aux fins de la production d'électricité, le charbon par des sources d'énergie renouvelable plus propres telles que l'énergie solaire, éolienne, bioénergétique et hydroélectrique. À l'époque, environ la production du quart de l'électricité de l'Ontario était alimentée au charbon. L'OEO avait fait valoir que les sources d'énergie à substituer au charbon devraient être plus propres, mais que pour préserver la fiabilité du réseau, ces sources devaient présenter des caractéristiques similaires , soit la flexibilité et la production soutenue d'énergie.

De 2003 à 2014, l'Ontario a renoncé à une capacité de production au charbon de 7 546 mégawatts (MW) et a ajouté une nouvelle capacité de 13 595 MW (6 580 MW en énergie renouvelable, 5 674 MW en gaz naturel et 1 341 MW en énergie nucléaire) à son approvisionnement diversifié. La **figure 2** illustre l'évolution de l'approvisionnement diversifié de l'Ontario depuis

Figure 2: Puissance installée de diverses sources d'énergie en 2003, 2006, 2014 et 2032

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



* Projections du ministère de l'Énergie.

2003, de même que les projections au titre de l'approvisionnement diversifié jusqu'en 2032.

L'approvisionnement en énergie renouvelable

Avant 2009, l'OEO s'approvisionnait en énergie renouvelable en misant sur des processus concurrentiels et un programme de prix garantis assurant des prix fixes aux producteurs d'énergie renouvelable. Ses efforts d'approvisionnement ont été couronnés de succès, et les objectifs de production d'énergie renouvelable ont été atteints en un temps record.

En 2009, dès l'adoption de la *Loi sur l'énergie verte*, le Ministère a donné pour instruction à l'ancien OEO de mettre sur pied un nouveau programme de prix garantis (appelé « TRG » pour « tarifs de rachat garantis ») afin de favoriser une plus grande utilisation des sources d'énergie renouvelable telles que l'énergie éolienne et solaire dans le cas des nouveaux projets de production énergétique. Par rapport au programme antérieur, le nouveau programme de prix garantis était de plus large envergure et proposait aux producteurs des tarifs beaucoup plus élevés. Au début, la *Loi sur l'énergie* verte stipulait que les projets misant sur des sources renouvelables bénéficiant de prix garantis devaient compter des composantes fabriquées en Ontario. Or, le gouvernement a dû modifier la Loi suite à une décision rendue en 2013 par l'Organisation mondiale du commerce. Par conséquent, des composantes fabriquées en Ontario ne sont plus exigées lors des projets misant sur des sources renouvelables ouvrant droit à des prix garantis quand les contrats ont été conclus après

le 25 juillet 2014. Le programme de prix garantis compte deux volets : un premier – le TRG – pour les projets de plus de 10 kilowatts (kW); un second – le microTRG – pour les projets de 10 kW ou moins. Par la suite, en 2013, le Ministère a donné instruction à l'OEO de mettre au point un nouveau programme d'approvisionnement concurrentiel pour les grands projets d'énergie renouvelable.

La réduction du recours à l'énergie nucléaire

Le Ministère prévoit une réduction de 13 % de la production d'énergie nucléaire, exprimée en pourcentage de la production globale d'énergie, sa part passant de 57 % en 2013 à 44 % d'ici 2032. Il y a trois centrales nucléaires en Ontario : la Centrale nucléaire de Pickering qui compte six réacteurs nucléaires en exploitation; la Centrale nucléaire de Darlington qui compte quatre réacteurs nucléaires en exploitation; et la Centrale nucléaire Bruce qui compte huit réacteurs nucléaires en exploitation.

En 2013, le Ministère a reporté son plan de construction de nouveaux réacteurs nucléaires. La Centrale Pickering doit cesser ses activités d'ici 2020, tandis que quatre et six réacteurs nucléaires respectivement des centrales Darlington et Bruce doivent être remis en état par étapes entre 2016 et 2028.

1.4 Comment l'approvisionnement en électricité répond à la demande

Pour répondre à la demande du réseau, il faut disposer en tout temps d'un approvisionnement suffisant en électricité. L'approvisionnement en électricité disponible se subdivise en trois volets : la production de base, la production intermédiaire et de pointe, et les réserves. (Voir, à l'**annexe 2**, la liste des installations de production de l'Ontario par type d'énergie, puissance installée et emplacement.)

La production de base

Habituellement, la production de base, ce sont des sources fiables dont les coûts d'exploitation sont moindres et auprès desquelles on s'approvisionne l'année durant pour répondre à la demande minimale constante en électricité. Les sources d'énergie de la production de base sont, règle générale, des sources abondantes et fiables, par exemple des centrales nucléaires et hydroélectriques. En Ontario, la SIERE classe aussi l'énergie éolienne et l'énergie solaire dans la production de base. Elles sont utilisées quand elles sont disponibles. Cependant, comme l'énergie ainsi produite ne peut être aisément stockée aux fins d'utilisation ultérieure, la SIERE est habilitée à limiter le recours à ces sources au gré des besoins du réseau.

Production intermédiaire et de pointe

Règle générale, la production intermédiaire et de pointe englobent le gaz naturel et certaines sources hydroélectriques (celles misant sur le stockage d'eau en réservoir). Ces sources plus flexibles sont des sources de production en charge commandée, c'est-à-dire que leurs niveaux de production peuvent être plus aisément modifiés pour les adapter à la demande.

Planification et réserve de fonctionnement

Les besoins en réserve de fonctionnement des planificateurs du réseau d'électricité varient selon qu'il est question de planification à long terme ou de besoins en temps réel. Dans une perspective de planification, des réserves de planification s'imposent pour veiller à ce que l'on dispose de suffisamment d'énergie pour combler de façon fiable la demande future. Les réserves de planification servent à composer tant avec les incertitudes au plan opérationnel (p. ex. au titre de la disponibilité d'une source de production ou de l'acheminement d'énergie) qu'au plan de la demande (p. ex. en raison de prévisions économiques ou météorologiques). En temps réel, la réserve de fonctionnement, c'est l'énergie en attente pour composer avec les événements imprévus qui perturbent l'équilibre de l'offre et de la demande, par exemple la perte d'une source d'énergie. Les exigences au titre de la réserve de fonctionnement doivent être conformes aux normes de fiabilité établies par la North American Electric Reliability Corporation et la Northeast Power

Coordinating Corporation. Par exemple, règle générale, la réserve de fonctionnement de l'Ontario est constituée de suffisamment d'énergie en attente pour compenser la perte de l'équivalent d'une fois et demie l'énergie générée par les gros producteurs de la province. La réserve de planification est plus importante que la réserve de fonctionnement car, plus on s'éloigne dans le temps, plus l'incertitude est grande quant aux niveaux de demande prévus et à l'approvisionnement disponible.

Analyse comparative : consommation d'électricité moyenne et de pointe

On s'attend à ce que notre réseau d'électricité dispose de suffisamment d'énergie électrique pour répondre aux besoins de pointe et des réserves. La plupart du temps, la quantité réelle d'électricité consommée est beaucoup moins élevée qu'en période de demande maximale ou de pointe. Par exemple, la demande moyenne en électricité en Ontario en 2014 n'a été que de 15 959 MW, alors que la demande maximale a atteint 22 774 MW. À la **figure 3**, on constate que l'approvisionnement disponible en Ontario lors des périodes de pointe de 2009 à 2014 a excédé la demande de pointe.

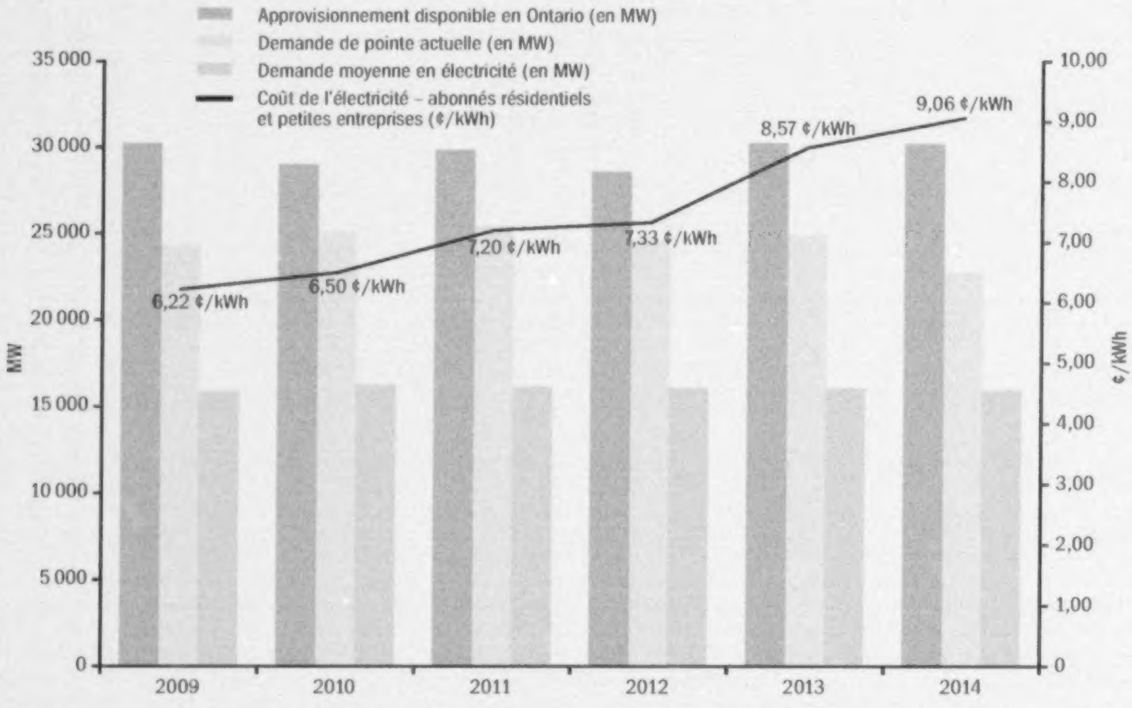
Réduire les besoins en période de pointe peut alléger le fardeau subi par l'infrastructure électrique et ainsi atténuer la nécessité de construire de nouvelles centrales électriques, d'agrandir des centrales existantes ou de conclure de nouveaux accords d'achat d'énergie.

Production de base excédentaire

Il y a production de base excédentaire quand l'électricité générée par les producteurs de base excède la demande. La SIERE gère l'excédent en déterminant la meilleure façon d'équilibrer l'offre et la demande en temps réel. Au nombre des solutions : exporter de l'énergie vers d'autres administrations, demander à certains producteurs de base de réduire (limiter) leur production ou de suspendre leurs activités.

Figure 3 : Prix de l'électricité, approvisionnement disponible en électricité, demande moyenne d'électricité et demande de pointe en Ontario, 2009–2014

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



1.5 La prévision de la demande à long terme

La prévision de la demande est un élément important de la planification à long terme du réseau d'électricité car cela influe sur la prise de décisions au titre des solutions de production, de conservation et de transport d'énergie. L'OEO (dorénavant la SIERE) établit ses prévisions de la demande en électricité sur 20 ans en estimant la consommation d'électricité des utilisateurs finaux, entre autres les clients résidentiels, commerciaux et industriels. Une fois projetée la quantité d'électricité qui sera consommée dans l'avenir, la SIERE soustrait de cette quantité l'impact prévu des efforts de conservation pour établir la demande nette. Règle générale, c'est en fonction de la demande nette que se prennent les décisions clés dans le cadre du processus de planification du réseau d'électricité.

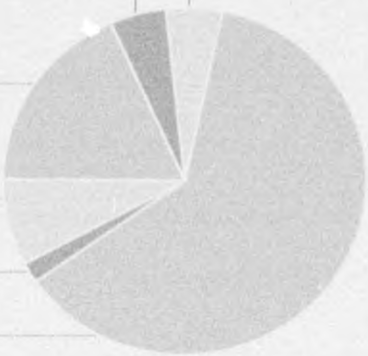
1.6 Le coût global de l'électricité en Ontario

Au total, les consommateurs ontariens ont déboursé 18,9 milliards de dollars au titre du service d'électricité en 2014. Ce coût global se subdivise en six éléments : coûts de production, coûts de conservation, coûts de transport, coûts de distribution, coûts de réglementation et coûts de liquidation de la dette.

La **figure 4** présente la ventilation des coûts du service d'électricité réglés par les consommateurs ontariens en 2014. Tel qu'illustré dans le diagramme, le coût de production, élément le plus imposant à hauteur de 11,8 milliards de dollars (ou de 62 %), correspond au coût de l'approvisionnement en électricité. À la **figure 5**, on trouve une ventilation du coût de production par type de source d'énergie. On y constate que le gaz naturel et l'énergie renouvelable autre que l'hydroélectricité, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire et la bioénergie, comptent pour 16 % de notre production totale d'électricité (avant exportations), alors que ces sources pèsent pour 36 % du coût global

Figure 4 : Ventilation des coûts du service d'électricité en Ontario, 2014

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



* Les frais de réglementation englobent des frais de service du marché de gros au titre de services fournis par la SIERE aux fins de l'exploitation du marché de gros de l'électricité et du maintien de la fiabilité du réseau d'énergie de haute tension, et des frais de service réguliers d'approvisionnement couvrant une partie des coûts administratifs des services publics pour fournir de l'électricité aux consommateurs non desservis par un détaillant.

Figure 5 : Ventilation du coût de production par type de sources d'énergie, 2014

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

Technologie	Coût (en millions de dollars)	Production totale (TWh)
Nucléaire	5 900	**94,9**
Hydroélectricité	1 835	**37,9**
Gaz/Pétrole	2 287	**14,9**
Éolienne	935	**7,8**
Solaire	884	**1,8**
Bioénergie	100	**0,5**
Charbon	7	**0,1**
Autres*	186	**1,6**
Importations	251	**4,9**
Exportations (Recettes)	(636)	**(19,1)**
Coût total de production	**11 749**	

* comprend l'électricité produite à partir de réservoirs d'eau

Chapitre 3 • Section 3.05

de production de l'Ontario. Règle générale, les décisions de planification du réseau d'électricité à propos de l'approvisionnement diversifié et des niveaux de capacité, décisions qui sont prises ultimement par le gouvernement, influent énormément sur le coût de production.

Les « frais d'électricité » et la facture d'électricité du consommateur

En Ontario, la facture d'électricité typique d'un abonné résidentiel ou d'une petite entreprise se subdivise en quatre catégories de frais : électricité, transport, réglementation et liquidation de la dette. Les frais d'électricité comptent pour plus de la moitié du montant de la facture typique de service public. Les tarifs imposés à la plupart des consommateurs ontariens sont des tarifs selon l'heure de consommation (THC), qui tiennent compte du Prix horaire de l'énergie en Ontario et de l'ajustement global :

- **Le prix horaire de l'énergie en Ontario** est le prix d'équilibre moyen de chaque heure fondé sur l'offre et la demande en électricité et déterminé selon un processus concurrentiel où des producteurs présentent des soumissions pour fournir de l'électricité au marché.
- **L'ajustement global est essentiellement égal à la différence entre le prix horaire de l'énergie en Ontario et les prix garantis payés aux producteurs contractuels et réglementés.** Des prix garantis sont payés aux producteurs, entre autres, les producteurs d'énergie nucléaire et hydroélectrique administrés par Ontario Power Generation (société d'électricité détenue par la province), les producteurs sans vocation de service public administrés par la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, ainsi que les producteurs d'énergie au gaz naturel et d'énergie renouvelable sous contrat avec l'OEO (dorénavant la SIERE). L'ajustement global comprend aussi des coûts de conservation.

1.7 Interconnexions et importations d'électricité

Grâce à son réseau de transport, l'Ontario est interconnectée électriquement avec le Manitoba, les États du Minnesota, du Michigan et de New York, et le Québec. Ces interconnexions ont été très avantageuses pour la province, car elles facilitent le commerce de l'électricité et renforcent la fiabilité du réseau d'électricité. Il y a une dizaine d'années, alors que l'approvisionnement provincial en électricité était insuffisant, l'Ontario dépendait énormément de ces interconnexions avec d'autres administrations pour répondre à la demande durant les périodes de pointe estivales.

Dorénavant, l'Ontario dispose d'un approvisionnement provincial en électricité suffisant pour combler ses propres besoins et, présentement, elle utilise les interconnexions avec les administrations voisines pour gérer de façon plus efficace les périodes de production de base excédentaire. Ces interconnexions servent à lisser les fluctuations qui se produisent dans le réseau à tout moment de la journée et à dépanner sans tarder lors de situations d'urgence. L'Ontario est un exportateur net depuis 2006, mais il importe quand même un peu d'électricité – en moyenne quelque 6 millions de MWh par année entre 2006 à 2014.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si des processus et des procédures efficaces étaient en place pour :

- assurer la transparence, la reddition de comptes et l'efficacité au titre du processus de planification du réseau d'électricité de l'Ontario dans le but de faciliter un approvisionnement en énergie fiable, rentable et durable répondant à la demande en électricité de la province dans le contexte des lois et politiques gouvernementales applicables;

- mesurer les progrès et les résultats des plans concernant le réseau d'électricité de l'Ontario et en rendre compte périodiquement.

Aux fins de notre audit, nous avons examiné les lois, politiques, études et règlements pertinents; analysé les documents de planification, dont le Plan pour le réseau d'électricité intégré et les plans énergétiques à long terme; et interviewé le personnel compétent des entités clés participant à la planification du réseau d'électricité, dont le ministère de l'Énergie, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, la Commission de l'énergie de l'Ontario, Hydro One et Ontario Power Generation. Ontario Power Generation est une société d'électricité détenue par la province qui se charge de gérer des centrales nucléaires et hydroélectriques qui produisent plus de la moitié de l'électricité en Ontario. Elle collabore avec le Ministère et la SIERE à la planification de la remise en état des réacteurs de la Centrale nucléaire de Darlington.

Nous avons aussi rencontré des représentants de groupes d'intervenants, dont l'Ontario Society of Professional Engineers, l'Association canadienne de l'électricité, l'Electricity Distributors Association, l'Association des municipalités de l'Ontario et plusieurs services publics locaux. Nous avons également interviewé d'anciens membres du conseil d'administration de l'Office de l'électricité de l'Ontario et d'autres intervenants choisis, ainsi que mené un sondage auprès de ces intervenants. En outre, nous avons effectué une recherche sur la planification du réseau d'électricité d'autres administrations afin de recenser les pratiques exemplaires. Enfin, nous avons retenu les services d'un expert-conseil indépendant spécialisé dans les volets techniques de la planification des réseaux d'électricité.

Calcul de la valeur temps de l'argent

Dans le présent rapport, nous faisons état d'un certain nombre d'économies potentielles liées à la passation de contrats à tarifs de rachat garantis à la lumière de la valeur réelle des contrats. Comme ces contrats s'échelonnent sur 20 ans, voire davantage, la SIERE a actualisé les économies potentielles en utilisant divers taux d'intérêt pour refléter la valeur temps de l'argent. Dans ces cas, nous avons indiqué tant nos calculs que ceux de la SIERE.

3.0 Résumé

Des efforts considérables de planification technique s'imposent pour que l'Ontario puisse déterminer comment elle comblera, dans l'avenir, ses besoins en électricité. L'importance de ce genre de planification est manifeste dans la loi provinciale : la *Loi de 1998 sur l'électricité* a été modifiée en 2004 pour que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), depuis fusionné avec la SIERE, procède à un exercice de planification indépendant et prépare un Plan pour le réseau d'électricité intégré, un plan technique visant à aider l'Ontario à répondre, dans l'avenir, à ses besoins en électricité. Pour protéger les intérêts des consommateurs, la *Loi* stipule aussi que la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) doit examiner, avant de l'approuver, le plan technique pour s'assurer qu'il est prudent, rentable et conforme à la directive du gouvernement sur l'approvisionnement diversifié.

Depuis une dizaine d'années, à toutes fins utiles, le processus de planification du réseau d'électricité ne fonctionne plus et aucun plan technique n'a été élaboré aux fins du réseau énergétique de l'Ontario. Naviguant à l'extérieur des freins et contrepoids du processus de planification prescrit dans la Loi, le ministère de l'Énergie a pris un certain nombre de décisions en matière de production d'énergie qui ont engendré des coûts importants pour les consommateurs d'électricité.

Énormément de temps, d'efforts et d'argent ont été consacrés à l'élaboration de plans techniques qui n'ont jamais été mis en oeuvre. De 2004 jusqu'à sa fusion avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) en 2015, l'OEO a préparé deux plans techniques, en 2007 et en 2011, au coût de plus de 16 millions de dollars. Ni

l'un ni l'autre de ces plans n'a été approuvé par la CEO. Cette dernière a mis un terme à son examen du plan technique de 2007 quand le ministre de l'Énergie a émis une nouvelle directive sur l'approvisionnement diversifié exigeant de l'OEO qu'il prépare un plan révisé. En 2011, l'OEO a soumis un exemplaire de son plan technique mis à jour directement au Ministère plutôt qu'à la CEO. Au même moment se déroulaient, en octobre 2011, des élections provinciales, et un nouveau ministre de l'Énergie a été nommé. En avril 2012, le projet de loi 75, dans lequel sont proposées la fusion de l'OEO et de la SIERE et des modifications au processus de planification du PREI, a été déposé. Comme il n'est pas stipulé dans la Loi que le ministre doit approuver le plan technique, le Ministère n'a pas donné suite à la soumission de l'OEO et le processus de planification technique a été suspendu. Et comme la CEO n'a pas eu l'occasion d'examiner les plans techniques tel que stipulé dans la Loi sur l'électricité, elle n'a pu s'assurer, ces 10 dernières années, que la planification technique des besoins énergétiques de l'Ontario avait été menée de façon prudente et rentable de façon à protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

Entre-temps, le coût de l'électricité en Ontario n'a cessé d'augmenter. De 2004 à 2014, le montant payé par les consommateurs d'électricité, tant les clients résidentiels que les petites entreprises, au titre du volet produit d'électricité (dont l'ajustement global) de leur facture a augmenté de 80 %, passant de 5,02 cents/kWh à 9,06 cents/kWh. En vertu de la *Loi sur la Commission d'énergie de l'Ontario* de 1998, il appartient à la CEO de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix, la suffisance, la fiabilité et la qualité du service d'électricité, mais la Loi ne lui confie qu'un rôle de surveillance limitée quant à la production d'énergie (auprès des centrales nucléaires de Pickering et de Darlington et d'une part de la production hydroélectrique). Comme la CEO ne disposait pas d'un plan énergétique technique approuvé, l'OEO a pu conclure des achats avec de nouvelles sources d'approvisionnement en électricité en vertu de directives du gouvernement – sans être assujetti à la surveillance de la CEO. Les nouveaux contrats d'approvisionnement en électricité conclus par l'OEO comptaient pour quelque 65 % de la puissance installée totale de l'Ontario en 2014. Compte tenu de l'évolution de l'approvisionnement diversifié de l'Ontario, nous estimons que le rôle de surveillance de la CEO quant aux coûts de la production d'énergie s'amenuisera encore davantage, ne concernant qu'environ le quart de la puissance installée totale prévue en 2032.

Au total, le Ministère a émis 93 directives et orientations destinées à l'OEO entre 2004 et 2014. En empruntant cette façon de faire, il a pris un certain nombre de décisions à propos de la production d'énergie – des décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO. Nous sommes d'avis qu'en prenant ces décisions, le Ministère n'a pas tenu pleinement compte de l'état du marché de l'électricité ou de l'impact à long terme que divers scénarios d'approvisionnement diversifié auraient sur le réseau d'électricité de l'Ontario. Certaines d'entre elles ont engendré des coûts appréciables pour les consommateurs d'électricité :

- **Énergie éolienne et énergie solaire dispendieuses** – Nous avons calculé que, sur les 20 ans du contrat, les énergies renouvelables générées dans le cadre du programme ministériel actuel à tarifs de rachat garantis coûteront aux consommateurs 9,2 milliards de dollars de plus qu'ils auraient payé aux termes du programme précédent (d'après la SIERE, ce montant serait plutôt de l'ordre de 5,3 milliards de dollars lorsque la valeur temps de l'argent est prise en compte). Avant 2009, l'Ontario s'était doté de plusieurs programmes d'approvisionnement en énergie renouvelable qui avaient connu du succès et atteint en un temps record les objectifs de production d'énergie renouvelable. Néanmoins, le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de mettre sur pied un nouveau programme de rachat à tarifs garantis qui offrait aux producteurs d'énergie renouvelable des prix

contractuels beaucoup plus intéressants. Au même moment, l'OEO avait suggéré au Ministère d'emprunter un processus d'approvisionnement concurrentiel pour la réalisation de grands projets d'énergie renouvelable, mais le Ministère a rejeté l'idée. Après avoir conclu des contrats pour la réalisation de quelque 200 grands projets d'énergie renouvelable comptant pour 4,7 milliards de dollars du montant de 9,2 milliards de dollars mentionné précédemment, le Ministère a donné instruction à l'OEO de mettre sur pied un nouveau processus d'approvisionnement concurrentiel pour les grands projets d'énergie renouvelable. Les prix mondiaux de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire commençant à reculer en 2008, un processus concurrentiel aurait engendré des coûts beaucoup moins élevés. Nous avons constaté que les prix du Programme à tarifs de rachat garantis étaient demeurés, en 2014, deux fois plus élevés que les prix du marché dans le cas de l'énergie éolienne et trois fois et demi dans le cas de l'énergie solaire. Parce que la production d'énergie éolienne et d'énergie solaire est intermittente, d'autres ressources, le gaz naturel par exemple, sont toujours nécessaires pour combler les besoins énergétiques de l'Ontario. L'augmentation de la part de l'énergie éolienne et solaire dans l'approvisionnement diversifié signifie aussi que seulement quelque 80 % de notre capacité totale de production est disponible pour combler la demande durant les périodes de pointe. En d'autres termes, nous ne pouvons compter que sur 80 % de la capacité de production d'électricité dans laquelle l'Ontario a investi car ce n'est pas tous les jours que le vent souffle ou que le soleil brille suffisamment pour fournir de façon fiable de l'énergie renouvelable durant les périodes de pointe, là où nos besoins sont les plus grands. Et comme le Ministère entend accroître la part de l'énergie éolienne et solaire dans l'approvisionnement diversifié, on s'attend à ce que ce pourcentage recule encore, s'établissant à 70 % d'ici 2032.

- **L'OEO enjoint de réaliser un projet hydroélectrique coûteux** – En janvier 2010, l'OEO a indiqué au Ministère qu'il était préoccupé par la hausse substantielle par rapport à l'estimation initiale des coûts estimatifs du projet hydroélectrique de la partie inférieure de la rivière Mattagami, une hausse de un milliard de dollars. Le Ministère a enjoint l'OEO d'aller de l'avant avec le projet, car cela aiderait le Ministère à atteindre ses cibles d'énergie renouvelable et à investir dans des collectivités autochtones et dans l'économie du Nord de l'Ontario. Le coût moyen de l'énergie produite au moyen de cette installation hydroélectrique est de 135 $/MWh, alors que le coût moyen de l'énergie produite dans le cadre de deux autres projets hydroélectriques récents à l'extérieur de la région de la rivière Mattagami est de 48 $/MWh. L'un des projets visait l'agrandissement d'une installation existante et coûtait 35 $/MWh; l'autre visait la construction d'une toute nouvelle installation et coûtait 56 $/MWh. Il ressort de notre examen que ce coût de 56 $/MWh se compare bien à celui d'autres projets hydroélectriques récents réalisés par d'autres administrations canadiennes.
- **Conversion non rentable d'une centrale au charbon en une centrale alimentée à la biomasse** – Le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de convertir une centrale au charbon de Thunder Bay en une centrale alimentée à la biomasse en dépit de l'avis de l'OEO qu'il s'agissait d'un projet non rentable. Le Ministère a expliqué que le projet stimulerait la croissance économique et créerait des emplois dans l'industrie de la foresterie en dépit du fait que cette centrale utilise des ressources forestières que l'on ne peut se procurer qu'à l'extérieur du Canada. Le coût de l'électricité produite à cette centrale est de 1 600 /MWh, soit 25 fois le coût moyen des

autres centrales alimentées à la biomasse en Ontario.

- **Annulation coûteuse de deux centrales au gaz naturel** – Le Ministère a enjoint l'OEO d'annuler les contrats de deux centrales au gaz naturel devant être construites dans le sud-ouest de la région du Grand Toronto, où le besoin était le plus grand, et de les aménager plutôt à Napanee et à Lambton. Dans nos rapports spéciaux sur l'annulation des centrales électriques à Oakville et à Mississauga, nous avions projeté que les coûts d'annulation se situeraient autour de 950 millions de dollars.

À l'heure actuelle, l'Ontario est en situation de surplus d'électricité. De 2009 à 2014, l'approvisionnement en électricité disponible de la province a excédé sa consommation horaire maximale de 5 160 MW par année, en moyenne – l'équivalent ou presque de la puissance installée totale de l'Alberta. Et la SIERE estime que la production de base de l'Ontario de 2015 à 2020 dépassera au total la demande de la province de 52,3 millions de MWh – une quantité suffisante pour alimenter la Nouvelle-Écosse pendant environ cinq ans. Nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère continue à investir dans des efforts de conservation alors que l'Ontario enregistre déjà un surplus appréciable d'énergie. En fait, les coûts du réseau pourraient être réduits de façon plus efficace en diminuant, d'une part, la consommation en période de pointe et en augmentant, d'autre part, la consommation hors des périodes de pointe, ce qui nivellerait la charge totale requise. Cependant, dans l'ensemble, le programme de conservation a davantage contribué à l'atteinte des cibles de consommation d'électricité que les cibles liées à la demande en période de pointe.

- **La conservation en période de surplus énergétique favorise des limitations de production d'électricité et des exportations dispendieuses** – De 2006 à 2014, l'Ontario a consacré environ 2,3 milliards de dollars à des programmes et initiatives de conservation, et elle s'est engagée à y consacrer une somme additionnelle de 2,6 milliards de dollars au cours des six prochaines années. Or, investir dans la conservation n'engendre pas nécessairement des économies durant les périodes de surplus, car les économies d'énergie résultant des efforts de conservation peuvent faire grossir le surplus de l'Ontario, contribuant à une surabondance d'électricité se traduisant par une hausse des exportations et/ou une limitation de la production. Comme les exportations d'énergie se font à des prix moindres que ceux payés aux producteurs, et que les producteurs en mode « limitation » doivent toujours être payés même s'ils ne produisent pas d'énergie, il s'agit de deux options coûteuses. De 2009 à 2014, l'Ontario a dû verser 339 millions de dollars à des producteurs qui se sont abstenus de produire 11,9 millions de MWh d'électricité excédentaire; durant la même période, l'Ontario a exporté 95,1 millions de MWh d'énergie vers d'autres administrations, mais le montant reçu en échange a été de 3,1 milliards de dollars de moins qu'il en a coûté pour produire cette énergie. En 2014 seulement, une part de 47 % des exportations totales d'énergie de l'Ontario a été liée à la production d'électricité excédentaire, de l'énergie à faible coût et à faible émission de carbone, par exemple de l'énergie hydroélectrique et de l'énergie nucléaire, étant exportée. Par ailleurs, de 2009 à 2014, le Prix horaire de l'énergie en Ontario a été négatif durant presque 2 000 heures, et l'Ontario a payé un montant total net de 32,6 millions de dollars à des exportateurs pour qu'ils prennent notre énergie.

Nous avons aussi constaté que l'absence d'un processus de planification structuré et concerté a engendré des effets négatifs continus sur le rendement du réseau de transport :

- **Problèmes de capacité insuffisante et de fiabilité** – Certaines régions, dont Kitchener-Waterloo-Cambridge-Guelph et

Windsor Essex, éprouvent des problèmes de capacité et de fiabilité. La plupart des lignes de transport acheminant de l'énergie vers ces régions ont dépassé, atteint ou sont sur le point d'atteindre leur capacité. On ne s'attend pas à ce qu'elles soient en mesure de composer avec des augmentations importantes de la demande en période de pointe. L'OEO avait cerné ces problèmes dans son Plan de réseau d'électricité intégré de 2007, plan qui n'a jamais été approuvé ni mis en oeuvre. Même si des travaux étaient en cours en vue de réaliser des projets pour régler ces problèmes, au moment de notre audit, ces problèmes perduraient.

- **Capacité insuffisante pour raccorder des producteurs d'énergie renouvelable** – Au total, 2 545 microprojets à tarifs de rachat garantis (microTRG) n'ont pu aller de l'avant faute de capacité de transport pour donner suite au grand nombre de demandes de projet qui ont afflué. Pour régler l'affaire, le Ministère a donné pour instruction à l'OEO d'autoriser les demandeurs à regrouper leurs projets et à présenter une nouvelle demande au programme des grands projets à tarifs de rachat garantis (TRG) tout en leur versant les prix plus élevés prévus aux contrats des microprojets assortis de microTRG. Nous estimons que ces contrats auront coûté 239 millions de dollars aux consommateurs d'électricité au terme de leur durée, à savoir 20 ans (la SIERE estime que ce montant sera plutôt de l'ordre de 126 millions de dollars en tenant compte de la valeur temps de l'argent).
- **Dédommagement des producteurs dont la production est visée par des limitations** – En Ontario, les producteurs peuvent avoir droit à des dédommagements (en sus du prix du marché pour leur production) quand la SIERE leur demande de fournir davantage ou moins d'énergie, selon les besoins du réseau. De 2009 à 2014, au total, 407,6 millions de dollars ont été versés en dédommagement à des producteurs à qui on a demandé d'augmenter ou de cesser leur production d'énergie. En 2014 seulement, les producteurs ont reçu 117,3 millions de dollars – une hausse de 77 % depuis 2009. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les volumes de production assortis de limitations ont augmenté de façon appréciable (de 36 %) alors que la demande d'électricité est demeurée relativement stable. La SIERE nous a indiqué que des changements à la demande régionale et à l'approvisionnement diversifié pour faciliter l'abandon progressif du charbon et composer avec des hausses appréciables au titre de l'énergie renouvelable ont engendré des variations dans l'approvisionnement du réseau, contribuant, ces dernières années, à une hausse des contraintes liées au transport, surtout dans les régions de Bruce et du Nord-Est.
- **La possibilité d'importer de l'électricité n'a pas été dûment prise en considération au moment où cette option aurait permis de répondre aux besoins** – L'importation d'énergie aurait constitué une solution de rechange viable à l'achat d'énergie renouvelable pour combler la demande en électricité. Or, le processus de planification de l'OEO ne prévoyait pas une analyse coûts-avantages de l'option d'accroître la capacité de transport pour acheminer les importations hydroélectriques prévues dans des contrats conclus avec des administrations voisines (plutôt que de conclure des contrats dispendieux pour s'approvisionner en énergie éolienne et solaire). Ce n'est que plus récemment que le Ministère a pris en compte les contrats d'importation. Le gouvernement a décidé de conclure un contrat avec le Québec, s'engageant à échanger de l'électricité à compter de la fin de 2015. Il envisage aussi d'importer de l'électricité de Terre-Neuve-et-Labrador.

La plupart des réponses à nos recommandations font allusion à un projet de loi qui a été déposé récemment (le projet de loi 135). Le BVGO n'est pas

en mesure de formuler des commentaires quant au bien-fondé de ce projet de loi, ni d'évaluer, dans l'immédiat, si les changements proposés dans le projet de loi sont conformes à l'esprit de nos recommandations.

Dans ce rapport sont formulées 5 recommandations, regroupant 16 mesures, pour donner suite aux constatations faites durant cet audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le processus de planification ne fonctionne plus

4.1.1 L'Ontario ne dispose pas d'un Plan pour le réseau d'électricité intégré

En vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, l'OEO est investi du mandat de mener des exercices de planification indépendants et de préparer régulièrement un Plan pour le réseau d'électricité (ci-après le « plan technique »), qui s'échelonne sur 20 ans et qui guide les efforts de la province pour atteindre ses objectifs énergétiques et protéger les intérêts des consommateurs d'électricité. Même si l'obligation de disposer d'un plan technique est stipulée dans la Loi depuis une dizaine d'années, en fait depuis 2004, l'Ontario n'a jamais eu de plan technique approuvé. L'OEO a bien élaboré deux plans techniques, un premier en 2007 et un second en 2011, mais aucun n'a été mis en œuvre en raison de modifications aux politiques gouvernementales. L'OEO a consacré 16 millions de dollars à l'élaboration de ces plans.

En 2010, le Ministère a publié son « Plan énergétique à long terme » (ci-après le « plan stratégique »), une version plus courte et plus stratégique du plan énonçant les objectifs énergétiques et l'approvisionnement diversifié de l'Ontario pour les 20 prochaines années. Même si, en vertu de la *Loi*, le Ministère n'est pas tenu de préparer un tel plan, le Ministère a mis à jour son plan stratégique en 2013, et il entend l'examiner et le mettre à jour aux trois ans. Le Ministère nous a indiqué qu'un plan technique n'était plus requis depuis la publication de son plan stratégique en 2013, faisant valoir que le processus de planification technique est un exercice dispendieux, long et inflexible qui ne permet pas de s'adapter à l'évolution du marché. Or, même si nous avons constaté que le plan stratégique de 2013 renfermait davantage de renseignements techniques que celui de 2010, nous avons estimé que ce plan ne permettait toujours pas de bien composer avec les besoins du réseau d'électricité de l'Ontario et de bien protéger les intérêts des consommateurs d'électricité. Nous avons constaté les lacunes suivantes :

- **Aucune analyse coûts-avantages de solutions de rechange** – Les plans stratégiques de 2010 et 2013 du Ministère ne faisaient pas état d'analyses coûts-avantages détaillées des différents scénarios et des différentes solutions de rechange proposés dans les plans techniques, comme cela était le cas dans les plans établis par l'OEO (qui n'ont jamais été approuvés) en 2007 et 2011.
- **Manque de transparence** – Les consommateurs d'électricité ne sont pas informés des raisons motivant l'augmentation des coûts de l'électricité. Même si, dans son plan stratégique de 2013, le Ministère a indiqué les mesures prises par le gouvernement pour réduire les coûts de l'électricité, il n'a pas précisé les facteurs clés générateurs de coûts qui ont influé le plus sur les tarifs d'électricité : les surplus d'électricité et l'ajustement global.
- **Processus douteux de consultation des intervenants** – Le Ministère a entrepris un processus de consultation des intervenants d'une durée de deux mois lors de la préparation de son plan stratégique de 2013, mais n'a pas été en mesure de nous fournir un résumé des réponses reçues. Nous avons constaté que le plan a été publié à peine cinq jours après la fin de la période de consultation et nous nous sommes demandé si cette courte période a

suffi pour permettre au Ministère de passer en revue les commentaires des intervenants et de bien en tenir compte dans le plan.

- **Aucun rapport d'étape** – En 2013, le Ministère a fixé une cible provisoire de réduction de la demande en période de pointe de 4 550 MW d'ici 2025. Or, cette cible provisoire ne figurait pas dans le plan stratégique de 2013 et aucune explication n'a été donnée au public pour justifier ce retrait ou l'établissement d'une nouvelle cible provisoire. Dans le plan stratégique de 2013, on ne trouve aucun rapport d'étape à propos des cibles provisoires fixées dans le plan stratégique de 2010.

Même si le plan stratégique du Ministère s'avérait un plan de remplacement adéquat du plan technique de l'OEO et de la SIERE, cette l'obligation législative de préparer un plan technique que le Ministère continue d'ignorer. En 2013, l'OEO a écrit au Ministère pour lui suggérer des modifications à la Loi qui feraient en sorte que l'OEO continuerait à préparer un plan technique mais le soumettrait au Ministère plutôt qu'à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins d'examen et d'approbation. Le Ministère n'a pas donné suite à la recommandation de l'OEO et ne lui a indiqué si ce dernier était toujours tenu d'établir un plan technique et, le cas échéant, à qui il devait le soumettre.

Lorsque les mesures législatives prévoyant la fusion de l'OEO et de la SIERE ont été adoptées en juillet 2014, y figurait une disposition stipulant que la nouvelle entité (la SIERE) devait toujours préparer un plan technique et le soumettre à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins d'examen. Une fois la fusion réalisée en 2015, la nouvelle SIERE a écrit au Ministère à propos de changements potentiels au processus de planification à long terme. Au moment de notre audit, le Ministère ne lui avait pas encore répondu et ne lui avait donné d'indications quant à la préparation d'un plan technique.

4.1.2 Surveillance limitée de la Commission de l'énergie de l'Ontario, protection limitée des consommateurs

En faisant en sorte que le processus de planification technique ne fonctionne plus, le Ministère a, dans les faits, écarté la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) du paysage. L'un des objectifs clés de la CEO est de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix, la suffisance, la fiabilité et la qualité du service d'électricité. Mais sans surveillance de la planification du réseau d'électricité et moyennant une surveillance très limitée des coûts de production de l'électricité, il a été fort difficile pour la CEO d'accomplir son mandat de façon utile. Nous avons constaté ce qui suit :

- **La CEO n'a pas entrepris l'examen des plans techniques** – La *Loi de 1998 sur l'électricité* a été modifiée en 2004 en vue de confier à la CEO le mandat d'examiner et d'approuver les Plans pour le réseau d'électricité intégré préparés par l'OEO pour qu'ils soient conformes aux orientations données par le ministre et prudents au plan financier. En 2008, la CEO a suspendu son examen du plan technique de 2007 de l'OEO quand le ministre lui a transmis une directive révisée lui demandant de revoir le plan à la lumière des modifications à la politique gouvernementale sur l'approvisionnement diversifié de l'Ontario et de resoumettre le plan révisé à la CEO aux fins d'examen. Or, l'OEO n'a pas soumis de plan révisé à la CEO conformément aux instructions du Ministère, le transmettant plutôt directement au Ministère, en 2011, aux fins d'examen. L'OEO a indiqué avoir d'abord soumis le plan au ministre pour qu'il détermine s'il s'était bien acquitté de sa responsabilité de consulter les collectivités des Premières Nations et des Métis aux fins de l'élaboration du plan, tel que stipulé dans la Directive sur l'approvisionnement diversifié de 2011. Or, ni le Ministre ni le Ministère n'a donné suite à la demande de l'OEO et, ultimement, l'OEO a renoncé au

processus de planification et aucune copie du plan n'a été transmise à la CEO.

- **La CEO n'est pas habilitée à examiner les plans stratégiques du Ministère** – À la différence des plans techniques de l'OEO, l'élaboration de plans stratégiques par le Ministère n'est pas prescrite dans la Loi et la CEO n'est pas habilitée à les examiner. Il s'ensuit qu'aucun des deux plans stratégiques du Ministère n'a fait l'objet d'un examen indépendant pour s'assurer qu'ils sont prudents au plan financier et que les intérêts des consommateurs d'électricité sont protégés.
- **Surveillance limitée des coûts de production de l'électricité par la CEO** – En vertu de la Loi, la CEO est autorisée à examiner seulement les tarifs de l'énergie nucléaire produite par les centrales de Pickering et de Darlington et de l'énergie hydroélectrique produite par l'Ontario Power Generation. Il s'ensuit que la surveillance exercée par la CEO se limite à environ 35 % de la puissance installée totale présentement en Ontario. Les autres deux tiers de la puissance sont le fait de contrats énergétiques passés par le Ministère avec d'autres producteurs d'électricité – énergie nucléaire, énergie renouvelable et gaz – que la CEO n'est pas habilitée à examiner. À l'heure actuelle, la CEO n'exerce aucune surveillance sur les prix des contrats d'approvisionnement en énergie afin de s'assurer que les contrats conclus sont dans l'intérêt des consommateurs d'électricité de l'Ontario. Alors que la fermeture de la centrale de Pickering approche à grands pas et que davantage de contrats de production d'électricité au moyen d'énergie renouvelable et de gaz naturel devraient être conclus dans l'avenir, nous estimons que la surveillance exercée par la CEO s'amenuisera et ne visera plus que le quart de la puissance installée totale d'ici 2032.
- **La CEO n'a pas été consultée lors de la privatisation de Hydro One** – Le 23 avril 2015, le gouvernement a annoncé, dans son budget de 2015, qu'il entendait élargir l'actionnariat de Hydro One moyennant un appel public à l'épargne à hauteur de 60 % des actions de Hydro One. Il s'agira de l'une des plus grandes privatisations de biens de production publics au Canada. Les investisseurs privés privilégiant l'optimisation des profits, on ignore quel sera l'impact sur les prix de l'électricité. La CEO, le protecteur des intérêts des consommateurs, n'a pas été consultée dans le cadre du processus de prise de décisions. Au même moment, le gouvernement a adopté, le 4 juin 2015, la *Loi pour favoriser l'essor de l'Ontario* en vertu de laquelle Hydro One Inc. et ses filiales sont réputées ne pas être des organismes de la Couronne.

RECOMMANDATION 1

Pour que la planification du réseau d'électricité protège mieux les intérêts des consommateurs d'électricité, le ministère de l'Énergie doit se conformer aux lois provinciales et :

- clarifier les rôles du ministère de l'Énergie et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité aux fins de la préparation des prochains plans techniques;
- exiger que des plans techniques exhaustifs soient préparés dans les délais et s'assurer qu'ils sont soumis à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins de leur examen et de leur approbation;
- diffuser davantage d'information publique destinée aux consommateurs d'électricité à propos des facteurs générateurs de coûts agissant sur la hausse des tarifs d'électricité et de l'impact de diverses décisions sur les coûts de l'électricité;
- examiner le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario afin de déterminer comment elle pourrait protéger encore mieux les intérêts des consommateurs d'électricité de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Le 28 octobre 2015, le ministre de l'Énergie a déposé le projet de loi 135 – *Loi de 2015 modifiant des lois sur l'énergie* – qui, s'il est adopté, substituera au processus d'élaboration du Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) un processus amélioré d'élaboration du Plan énergétique à long terme. Si le projet de loi est adopté, il en résulterait ce qui suit :

- Les rôles du ministère de l'Énergie et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) seraient clarifiés pour ce qui est de l'élaboration des plans énergétiques à long terme. Le Ministère reconnaît les connaissances et les compétences techniques de la SIERE au titre du secteur de l'électricité et il s'engage à lui confier un rôle dans l'élaboration des prochains plans énergétiques.
- La première étape du processus d'élaboration du PELT serait l'établissement par la SIERE d'un plan technique que la province utiliserait lors des consultations et aux fins des activités d'élaboration liées au PELT. Le projet de loi prévoit aussi l'élaboration de plans de mise en oeuvre par la SIERE et la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO).
- La Loi prévoirait la tenue de vastes consultations auprès des consommateurs, des intervenants et des groupes autochtones, le plan élaboré devant être conforme aux principes de coût-efficacité, de fiabilité, d'énergie propre et d'engagement communautaire et autochtone, sans pour autant négliger la conservation et la gestion de la demande. Serait aussi prévue la publication dans un site Web du gouvernement de l'Ontario du PELT et des autres renseignements et données clés utilisés aux fins de son élaboration.

Par ailleurs, le 2 juin 2015, le Ministère a déposé le projet de loi 112 – *Loi de 2015 pour renforcer la protection des consommateurs et la surveillance du réseau d'électricité* – qui vise à renforcer le mandat et l'organisation de la CEO au titre de la réglementation du secteur de l'énergie et de la protection des consommateurs. Si ce projet de loi était adopté, il renforcerait le rôle joué par la CEO en vue de protéger les consommateurs d'électricité de l'Ontario en leur proposant davantage d'occasions d'intervenir dans les instances de la CEO, en interdisant la vente à domicile de contrats en approvisionnement d'énergie de détail et en élargissant la capacité de la CEO d'assurer la continuité du service des consommateurs d'électricité.

4.2 Large utilisation de directives et orientations ministérielles

Faute d'un plan technique approuvé, le Ministère a eu pour pratique de communiquer ses objectifs au titre de la politique énergétique au moyen de directives et d'orientations transmises à l'OEO, à la CEO, à OPG et à Hydro One. À la **figure 6** sont listées les directives et orientations les plus importantes transmises à l'OEO avant 2015. Même si la *Loi de 1998 sur l'électricité* habilite le Ministre à émettre des directives (moyennant l'approbation du Cabinet) sur l'approvisionnement diversifié et des orientations (sans devoir obtenir l'approbation du Cabinet) concernant d'autres questions liées à la planification de l'électricité, nous avons constaté que la dépendance du Ministère envers les directives et les orientations a eu une incidence à plusieurs égards sur le processus de planification du réseau d'électricité :

- **Aucune surveillance par la CEO** – La CEO n'est pas autorisée à mener un examen réglementaire des décisions prises par l'entremise de directives et orientations ministérielles. Voilà un autre volet du processus de planification où la CEO n'exerce aucune surveillance et où, ultimement, il se pourrait que les intérêts des consommateurs n'aient pas été pleinement mis de l'avant. Par exemple, quand le

Figure 6: Résumé des directives et orientations clés de l'Office de l'électricité de l'Ontario

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

Mois/année	Directives	Résumé des directives clés
Juin 2006	Directive sur l'approvisionnement diversifié	L'OEO doit élaborer un Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) pour composer avec la réduction de la demande de 6 300 MW d'ici 2025 découlant de mesures de conservation et augmenter la puissance installée de nouvelles sources d'"énergie renouvelable de 15 700 MW d'ici 2025.
Septembre 2008	Directive sur l'approvisionnement diversifié	Modification de la Directive précédente sur l'approvisionnement diversifié. L'OEO doit revoir le PREI dans le but de fixer de nouvelles cibles dans un certain nombre de domaines, dont au titre des sources d'énergie renouvelable et de la conservation.
Février 2011	Directive sur l'approvisionnement diversifié	Remplace les directives précédentes sur l'approvisionnement diversifié. L'OEO doit produire un PREI pour atteindre des buts et objectifs particuliers du gouvernement, dont remettre en état de centrales nucléaires et acheter deux nouveaux réacteurs nucléaires; porter la capacité d'énergie renouvelable, autre que l'hydroélectricité, à 10 700 d'ici 2018; et faire en sorte d'atteindre la cible de réduction de la demande de pointe en misant sur la conservation et la cible d'économies d'énergie de 28 TWh d'ici 2030.
Mois/année	Directives	Résumé des directives clés
Mars 2006	Programme à tarifs de rachat garantis	Se charger de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un programme à tarifs de rachat garantis au profit des petits producteurs d'énergie d'ici l'automne 2006.
Août 2007	Achat d'au plus 2 000 MW d'approvisionnement en énergie renouvelable	Voir à la réalisation de projets d'énergie renouvelable de plus de 10 MW et totalisant au plus 2 000 MW en empruntant un processus d'approvisionnement concurrentiel.
Décembre 2007	Ententes d'approvisionnement en énergie hydroélectrique avec Ontario Power Generation Inc.	Se charger de négocier avec OPG un certain nombre de projets hydroélectriques sélectionnés par le gouvernement.
Septembre 2009	Nouveau Programme à tarifs de rachat garantis	Élaborer un nouveau Programme à tarifs de rachat garantis de plus grande envergure assorti d'exigences de contenu provincial bien précises.
Avril 2010	Entente d'investissement dans l'énergie verte	Négocier une ou plusieurs ententes d'approvisionnement en énergie avec un consortium coréen, ententes de nature similaire aux contrats et règles prévus dans le cadre du Programme à tarifs de rachat garantis, assorties des modifications nécessaires pour tenir compte de l'Entente d'investissement dans l'énergie verte (GEIA). Instruction aussi donnée à l'OEO de donner la priorité aux projets GEIA lors de l'évaluation de la capacité disponible du réseau de transport.
Juin 2010	Entente d'approvisionnement entre la centrale à la biomasse d'Atikokan et Ontario Power Generation	Déployer des efforts raisonnables pour mener à terme la négociation d'un contrat d'énergie renouvelable à long terme prévoyant la conversion de la centrale au charbon d'Atikokan en centrale à la biomasse.
Septembre 2010	Entente d'investissement dans l'énergie verte	Réserver une capacité de transport de 500 MW dans la région de Bruce pour les projets de phase deux du consortium coréen.
Août 2011	Microprojets à tarifs de rachat garantis assujettis à des restrictions	Les demandeurs assujettis à des restrictions peuvent regrouper et déplacer, en un nouvel endroit, jusqu'à 50 projets visés par des restrictions et totalisant au plus 500 kW. Le demandeur visé par des restrictions doit conclure une entente avec l'OEO prévoyant qu'il bénéficiera des mêmes prix prévus dans les offres conditionnelles visant les projets assortis de restrictions.

Mois/année	Directives	Résumé des directives clés
Novembre 2012	Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel	Élaborer et mettre en oeuvre le Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel en vue d'améliorer la gestion de la puissance appelée et la gestion de la demande d'électricité en Ontario. Sont prescrits des critères spécifiques de conception de programme et d'admissibilité au programme.
Décembre 2012	Approvisionnement de la région du sud-ouest de la RGT	Entreprendre des négociations en vue de conclure un contrat d'approvisionnement en énergie propre avec TransCanada Energy Limited (TCE) pour ce qui est d'une centrale au gaz naturel aménagée sur les terres de la Centrale électrique de Lennox. Le contrat doit respecter l'esprit du Protocole d'entente conclu entre la province, TCE et l'OEO le 24 septembre 2012.
Décembre 2013	Entente d'approvisionnement avec Ontario Power Generation pour la conversion de la centrale de Thunder Bay	Négocier et conclure avec OPG une entente d'approvisionnement en électricité produite au moyen de biomasse avancée à même un réacteur converti de la centrale de Thunder Bay et à la lumière des paramètres consignés dans l'orientation.
Mars 2014	Obtention d'une capacité de stockage d'énergie	Négocier l'obtention d'une capacité de stockage d'énergie de 50 MW d'ici la fin de 2014. Dans une lettre datée du 24 février 2014, le Ministre a exprimé sa préférence pour que l'obtention de quelque 36 MW soit le fait d'efforts d'approvisionnement de la SIERE et que le restant soit le fait de l'OEO. (La présente orientation est destinée à l'OEO et vise le lancement de son volet des efforts d'approvisionnement.)
Mars 2014	Grand projet d'approvisionnement en énergie renouvelable	Parachever la préparation des projets de Demande de qualifications et de Demande de propositions (DP) du processus d'approvisionnement visant un grand projet d'énergie renouvelable. Une orientation ministérielle ultérieure précisera les caractéristiques particulières de la version définitive de DP.
Avril 2014	Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel	Élargir l'admissibilité à certains autres secteurs énergivores et prolonger la durée des contrats jusqu'au moment où il n'y aura plus de surplus pour attirer des demandeurs.

Ministère a décidé d'offrir aux producteurs par l'entremise de son Programme à tarifs de rachat garantis des prix beaucoup plus élevés que ceux du marché, la CEO n'a pu intervenir car elle ne réglemente pas les énergies renouvelables.

- **Coûts à la hausse pour les consommateurs** – Nous avons constaté que bon nombre des directives et orientations du Ministère destinées à l'OEO et concernant l'approvisionnement en électricité à partir d'énergie renouvelable, de gaz naturel et d'énergie nucléaire engendraient des répercussions sur les coûts subis par les consommateurs d'électricité de l'Ontario. La consommation annuelle d'électricité a diminué en Ontario, passant de 151,1 millions de MWh en 2006 à 139,8 millions de MWh en 2014 (voir la **figure 7**). En dépit de cette baisse de la consommation, la capacité de production de l'Ontario a augmenté de 19 % durant cette même période. À la **figure 8** est illustrée la hausse de 70 % des tarifs d'électricité des clients résidentiels et des petites entreprises, à savoir de 5,32 cents/kWh en 2006 à 9,06 cents/kWh en 2014. L'essentiel de la hausse des montants payés par les consommateurs d'électricité découle de hausses des coûts de production qui, présentement, pèsent pour environ 60 % du coût global de l'électricité. Les coûts de production ont augmenté de 74 % durant les 10 dernières années, passant de 6,7 milliards de dollars en 2004 à 11,8 milliards de dollars en 2014. On s'attend

Figure 7 : Consommation annuelle d'énergie à même le réseau d'électricité de l'Ontario, 2006-2014

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

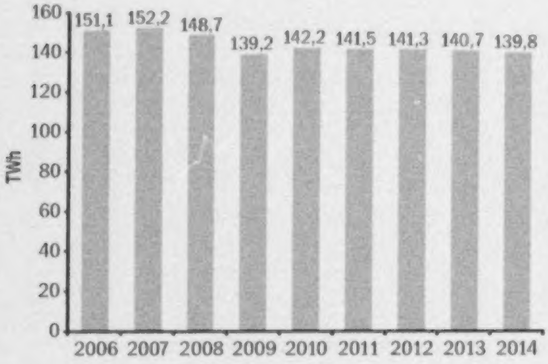
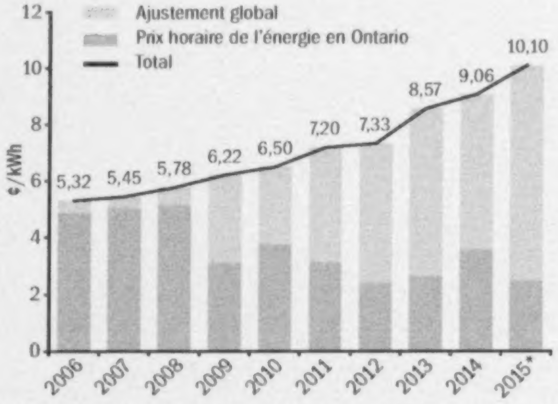


Figure 8 : Tarifs d'électricité des abonnés résidentiels et des petites entreprises de l'Ontario, 2006-2015

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



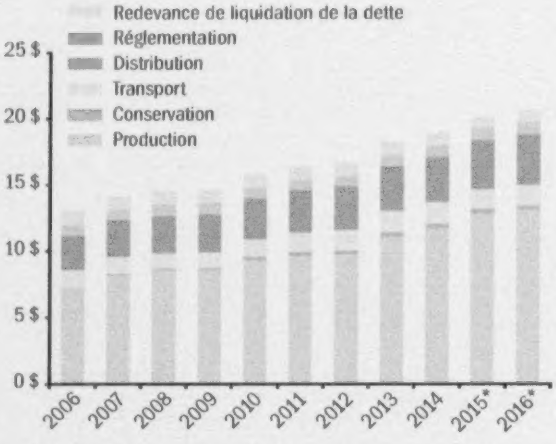
* Projections tirées du Plan énergétique à long terme de 2013 du Ministère.

à ce qu'ils atteignent 13,8 milliards de dollars d'ici 2022. Plus particulièrement, les frais d'ajustement global ont augmenté, passant de 650 millions de dollars en 2006 à 7,03 milliards de dollars en 2014. Depuis 2006 et jusqu'en 2014, les consommateurs d'électricité ont déjà payé, au total, 37 milliards de dollars, et on s'attend à ce qu'ils versent un montant additionnel de 133 milliards de dollars en frais d'ajustement global entre 2015 et 2032. À la **figure 9** est présentée la ventilation des coûts réels et projetés du service d'électricité en Ontario pour la période de 2006 à 2016.

- **Limitation du rôle du planificateur indépendant** – Même s'il était prévu au mandat de l'OEO de mener un exercice « indépendant » de planification de l'électricité en Ontario, 7 ministres différents ont émis 3 directives sur l'approvisionnement diversifié et 90 orientations destinées à l'OEO entre le moment de sa création en 2004 et de sa fusion avec la SIERE en 2015. Dans l'une de ses communications au Ministère, l'OEO a indiqué que la directive sur l'approvisionnement diversifié de 2011 du Ministre (prévoyant une capacité de production d'énergie renouvelable de 19 700 MW d'ici 2018) avait particulièrement

Figure 9 : Coût annuel total du service d'électricité en Ontario, 2006-2016 (en milliards de dollars)

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



1. Les frais de réglementation englobent des frais de service du marché de gros au titre de services fournis par la SIERE aux fins de l'exploitation du marché de gros de l'électricité et du maintien de la fiabilité du réseau d'énergie de haute tension, et des frais de service réguliers d'approvisionnement couvrant une partie des coûts administratifs des services publics pour fournir de l'électricité aux consommateurs non desservis par un détaillant.
2. Les coûts de production incluent les frais d'ajustement global.
3. Les projections sont tirées du Plan énergétique à long terme de 2013 du Ministère.

entamé de façon appréciable sa marge de décision discrétionnaire. Dans notre sondage auprès des anciens membres du conseil de l'OEO, tous les répondants ont signalé que, en raison de désaccords occasionnels de nature stratégique, l'OEO a demandé à plusieurs reprises des précisions au Ministère avant de mettre en oeuvre une politique donnée ou de passer un certain contrat. Par exemple, l'OEO a demandé des précisions quant aux prix contractuels du programme d'énergie renouvelable à prix garantis et quant à la conversion de la centrale au charbon d'Atikokan en centrale alimentée à la biomasse.

- **Manque de transparence** – Le recours du Ministère aux directives et orientations lors de la prise de grandes décisions a engendré un processus fort peu ouvert et transparent – tant pour les principaux acteurs du secteur énergétique que pour le grand public. L'OEO avait pour mandat d'être le planificateur technique de l'Ontario et de posséder, à cette fin, une connaissance spécialisée du réseau énergétique mais, souvent, il n'a pu mettre ses compétences à profit car les raisons ayant motivé bon nombre des directives et orientations reçues du Ministère n'étaient pas apparentes. Nous n'avons trouvé aucune preuve que les directives et orientations ministérielles découlaient de consultations publiques ou d'analyses économiques rendues publiques. Dans notre sondage auprès des anciens membres du conseil de l'OEO, 83 % des répondants ont estimé que les directives du Ministère avaient eu une incidence négative sur la qualité globale (p. ex. reddition de compte et transparence) de la planification de l'électricité.

RECOMMANDATION 2

Pour qu'il soit bien tenu compte dans les directives et orientations du Ministère des répercussions tant techniques qu'économiques qui ont un impact sur les consommateurs d'électricité, le ministère de l'Énergie doit :

- rester en contact régulier avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et d'autres conseillers techniques experts durant le processus de prise de décisions;
- rendre le processus de prise de décisions plus transparent et favorable à la reddition de comptes en communiquant de l'information au public à propos des directives et des orientations, ainsi que des raisons ayant motivé les décisions.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale.

Le 28 octobre 2015, le ministre de l'Énergie a déposé le projet de loi 135 – *Loi de 2015 modifiant des lois sur l'énergie* – qui, s'il est adopté, substituera au processus d'élaboration du Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) un processus amélioré d'élaboration du Plan énergétique à long terme. Si le projet de loi est adopté, il en résulterait ce qui suit :

- Les rôles du ministère de l'Énergie et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) seraient clarifiés pour ce qui est de l'élaboration des plans énergétiques à long terme. Le Ministère reconnaît les connaissances et les compétences techniques de la SIERE au titre du secteur de l'électricité et il s'engage à lui confier un rôle dans l'élaboration des prochains plans énergétiques.
- La Loi prévoirait la tenue de vastes consultations auprès des consommateurs, des intervenants et des groupes autochtones, le plan élaboré devant être conforme aux principes de coût-efficacité, de fiabilité, d'énergie propre et d'engagement communautaire et autochtone, sans pour autant négliger la conservation et la gestion de la demande.

Serait aussi prévue la publication dans un site Web du gouvernement de l'Ontario du PELT et des autres renseignements et données clés utilisés aux fins de son élaboration.

Par ailleurs, les directives et orientations transmises à la SIERE font état de renseignements généraux clés et des motifs sous-jacents aux objectifs stratégiques. Les directives et orientations sont affichées dans le site Web de la SIERE et peuvent être consultées par le public et, quand elle met en oeuvre lesdites directives et orientations, la SIERE consulte les intervenants et le public pour veiller à assurer la transparence des objectifs, du bien-fondé et du processus du programme.

4.3 Problèmes liés aux décisions d'approvisionnement en énergie

4.3.1 Des surplus d'électricité, des coûts d'électricité plus élevés pour les consommateurs

Ne disposant pas d'un plan technique approuvé, le Ministère a enjoint l'OEO (dorénavant la SIERE) à s'approvisionner en énergie renouvelable, en gaz naturel et en énergie nucléaire « au fur et à mesure des besoins ». Mais comme nous l'indiquerons dans les prochaines sections, ce mode d'approvisionnement a favorisé la production d'un surplus d'électricité dans la province. Ces dernières années, l'Ontario a connu davantage de jours de production excédentaire d'électricité, passant de 172 jours en 2011 à 319 jours en 2014 – une hausse de 85 % sur quatre ans. De 2009 à 2014, l'approvisionnement en électricité disponible de la province a excédé la demande maximale de 5 160 MW en moyenne par année – une quantité presque équivalente à la capacité totale de production d'électricité du Manitoba. En 2014 seulement, l'approvisionnement en électricité disponible de l'Ontario a excédé la demande de pointe de quelque 7 500 MW. Au titre des exigences de la North American Electric Reliability Corporation, la SIERE doit tenir compte tant de la réserve de fonctionnement que de la réserve de planification. De 2009 à 2014, en moyenne, l'approvisionnement en électricité de l'Ontario a excédé la demande de pointe additionnée de la réserve de fonctionnement de plus de 3 600 MW par année. Et même en tenant compte d'une réserve de planification de niveau plus élevé, l'Ontario enregistre toujours un surplus moyen d'environ 2 500 MW par année. Notre examen a révélé que la réserve de planification de la SIERE était fondée sur des prévisions de demande optimistes où on n'avait pas tenu compte – ni avant ni après – de la récession mondiale de 2008, et où on avait négligé de tenir compte de la consommation moindre d'électricité résultant d'initiatives de conservation.

La SIERE gère les surplus d'électricité en exportant de l'énergie vers d'autres administrations et en demandant à certains producteurs ontariens de ressources de base de réduire, voire de suspendre leur production d'énergie. Or, ces deux mesures – exportation et limitation de la production – agissent à la hausse sur l'ensemble des coûts de l'électricité en Ontario :

- **L'exportation d'énergie n'est pas rentable** – Le prix que payent les Ontariens pour leur électricité est beaucoup plus élevé que le prix que l'Ontario exige de ses clients à l'exportation. Les prix à l'exportation sont fonction de l'offre et de la demande sur le marché de l'électricité, et ils n'englobent pas les frais d'ajustement global perçus auprès des clients ontariens. De 2009 à 2014, l'Ontario a exporté au total 95,1 millions de MWh d'énergie vers d'autres administrations. Le coût total de production de cette énergie se chiffrait à près de 3,1 milliards de dollars de plus que les rentrées tirées de ces exportations. Cependant, ces exportations permettent à la province de recouvrer une part des frais fixes que les consommateurs d'électricité de l'Ontario devraient autrement payer. La **figure 10** montre la quantité d'énergie exportée par l'Ontario vers d'autres administrations entre 2009 et 2014, ainsi que les rentrées tirées de

ces exportations par rapport aux paiements versés aux producteurs de l'énergie exportée. En 2014 seulement, 8,9 millions de MWh des 19,1 millions de MWh (47 %) des exportations totales d'énergie de l'Ontario ont été liées à des exportations d'énergie de base excédentaire. Dans certains cas, la production excédentaire a été tellement élevée que le Prix horaire de l'énergie en Ontario a été négatif, c'est-à-dire que l'Ontario a dû soit payer les autres administrations pour qu'elles acceptent de prendre son énergie, soit tout simplement la donner gratuitement. Un Prix horaire de l'énergie en Ontario négatif dénote que les vendeurs d'électricité sont prêts à payer les acheteurs pour qu'ils les départissent de leur énergie. Il est plus probable que cette situation se produise sur les marchés où la quantité d'énergie produite est importante et inflexible et où la demande est faible. Un exemple de production inflexible : l'énergie nucléaire. Il est très difficile pour les producteurs d'énergie nucléaire de limiter leur production. Ceux-ci pourraient subir des coûts considérables s'ils suspendaient leurs activités – il leur en coûte moins cher de continuer. D'autres types de producteurs, d'énergie renouvelable par exemple, obtiennent des tarifs fixes pour leur production sans égard aux conditions du marché énergétique; donc, un Prix horaire de l'énergie de l'Ontario négatif ne les incite pas à réduire leur production (voir le prochain point). De 2009 à 2014, on a dénombré 1 952 heures (861 heures en 2014 seulement) où l'Ontario a enregistré un prix du marché négatif et a dû verser à des exportateurs un montant total net de 32,6 millions de dollars pour qu'ils acceptent notre énergie.

- **Limiter la production ne limite pas les coûts** – Quand la SIERE demande aux producteurs de limiter ou de suspendre leur production en raison de surplus d'électricité, il faut quand même payer ces producteurs. De 2009 à 2014, la production excédentaire de 11,9 millions de MWh a coûté aux consommateurs d'électricité de l'Ontario quelque 339 millions de dollars.

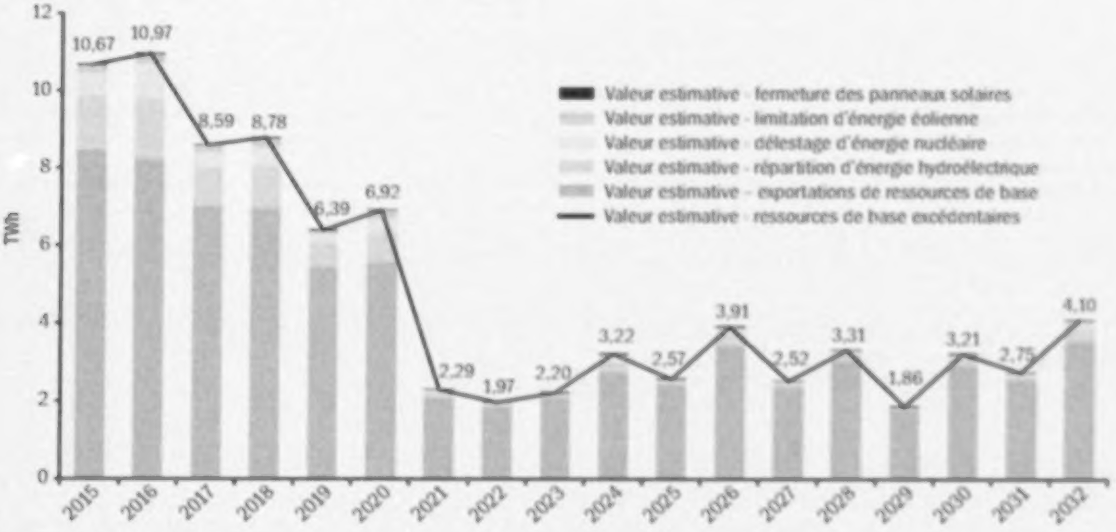
Figure 10 : Exportations d'énergie, et coûts et revenus pertinents, 2009–2014

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

D'après les prévisions de production d'électricité de la SIERE, la production ontarienne de base de 2015 à 2020 devrait continuer à excéder, au total, la demande de 52,3 millions de MWh, une quantité suffisante pour alimenter la Nouvelle-Écosse durant environ cinq ans. De cet excédent, une quantité de 41,7 millions de MWh devrait être exportée sur des marchés concurrentiels alors que la quantité restante de 10,6 millions de MWh devrait être visée par des mesures de limitation. Le coût de l'électricité en Ontario devrait augmenter davantage dans l'avenir en raison d'exportations et de mesures de limitation dispendieuses. À la **figure 11** est présenté le plan de gestion des surplus prévus de la SIERE pour la période de 2015 à 2025. Même si la production excédentaire devait diminuer, il demeure qu'entre 2021 et 2032, la production moyenne d'énergie excédentaire sera de quelque 2,8 millions de MWh par année, une fois prises en compte la fermeture de la centrale de Pickering et la remise en état de réacteurs nucléaires aux centrales Darlington et Bruce.

Figure 11 : Plan de gestion des ressources de base excédentaires du SIERE, 2015–2025

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



Nota : Ce graphique illustre les ressources de base excédentaires estimatives pour la période de 2015 à 2032. La SIERE entend gérer ce surplus soit en exportant l'énergie excédentaire, soit en demandant à certains producteurs (d'énergie hydroélectrique, nucléaire, éolienne ou solaire) de réduire leur production.

4.3.2 Prix excessifs pour l'énergie renouvelable

La *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte* accorde au ministre de l'Énergie le pouvoir d'accélérer le développement de l'énergie éolienne et solaire sans devoir tenir compte de bon nombre des processus habituels de planification et de surveillance réglementaire. Depuis, le Ministère a accru de façon appréciable le poids de l'énergie renouvelable dans l'approvisionnement diversifié de l'Ontario sans toutefois avoir évalué pleinement l'impact, les concessions et les solutions de rechange découlant de ses décisions au moyen d'une analyse de rentabilisation exhaustive.

La situation à laquelle est maintenant confronté l'Ontario – coûts à la hausse et surplus d'électricité – aurait probablement pu être atténué si on avait eu recours à un processus de planification approprié en misant sur l'expertise technique de l'OEO et d'autres organismes, de même que sur la fonction de freins et de contrepoids de la CEO. Malheureusement, ce sont les consommateurs d'électricité qui doivent payer le prix de la hausse des coûts de l'électricité.

L'Ontario paie toujours trop cher pour l'énergie renouvelable

En 2006, l'Ontario disposait déjà d'un Programme à tarifs de rachat garantis au titre de l'énergie renouvelable dont les prix étaient compétitifs par rapport aux prix du marché. Ce programme devait produire 1 000 MW sur dix ans, mais il a dépassé cet objectif en à peine un peu plus d'un an. En 2009, en dépit du très grand succès de ce programme, le Ministère a enjoint l'OEO de le remplacer par un nouveau Programme à tarifs de rachat garantis (le Programme TRG) en vue de créer davantage d'emplois dans le secteur de l'énergie propre et d'attirer des investissements en Ontario alors que sévissait une récession mondiale.

Même si les prix du marché de l'énergie renouvelable avaient commencé à reculer rapidement en 2019 en raison d'avancées technologiques et de la concurrence, le Ministère a donné pour instruction

à l'OEO d'offrir des prix garantis encore plus élevés que ceux prévus dans le cadre du programme précédent : 29 % de plus dans le cas des projets d'installations solaires en toiture; 60 % de plus dans le cas des projets d'installations solaires au sol; 73 % de plus dans le cas des projets d'énergie éolienne en mer; et 23 % de plus dans le cas des projets d'énergie solaire côtière.

Il ne faut pas s'étonner que l'OEO ait reçu un très grand nombre de réponses – plus de 16 000 demandes durant les 10 premiers mois du lancement du nouveau Programme à tarifs de rachat garantis. Nous avons audité des initiatives d'énergie renouvelable en 2011 et dans notre Rapport annuel de cette année-là nous avons souligné l'absence de rajustement régulier des prix en fonction de l'évolution du marché. Dans la foulée de notre audit, l'OEO a diminué les tarifs garantis de l'énergie renouvelable en 2012 et encore une fois en 2014. Or, nous avons constaté que les prix garantis en Ontario en 2014 correspondaient toujours au double du coût moyen courant de l'énergie éolienne et à trois fois et demi le coût moyen courant de l'énergie solaire. L'attrait de ce programme d'énergie renouvelable à tarifs de rachat garantis compte parmi les principaux facteurs qui ont mené au surplus d'électricité avec lequel l'Ontario doit composer depuis 2009, le programme ayant engendré un trop grand nombre de projets d'énergie renouvelable, trop rapidement et à un coût trop élevé.

Les prix de la version courante du Programme à tarifs de rachat garantis de l'Ontario demeurent trop élevés. À la **figure 12** sont présentés les coûts historiques moyens des projets d'énergie solaire et éolienne aux États-Unis. Le tableau montre clairement que les coûts moyens ont diminué de façon appréciable de 78 % et de 58 % respectivement au titre des projets d'énergie solaire et éolienne depuis 2009 en raison d'avancées technologiques. En Ontario, les prix du Programme à tarifs de rachat garantis n'ont reculé que de 48 % et 5 % respectivement dans le cas des projets d'énergie solaire et éolienne. En fait, le prix offert aux producteurs d'énergie éolienne dans le cadre de ce programme est plus élevé maintenant qu'il ne l'était dans la version 2006 du programme.

Le mode d'approvisionnement en énergie renouvelable n'est pas concurrentiel

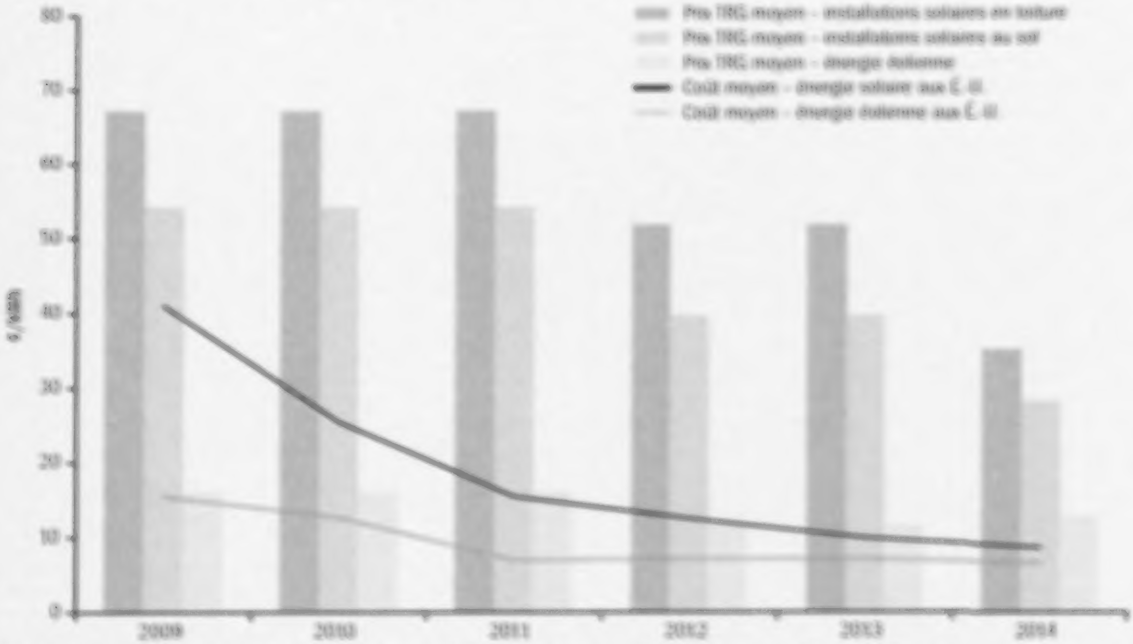
En 2011, lors de notre audit des initiatives d'énergie renouvelable, nous avions déterminé que les contrats à tarifs de rachat garantis coûteraient aux consommateurs d'électricité ontariens quelque 4,4 milliards de dollars de plus au terme des contrats d'une durée de 20 ans qui avaient été conclus que si les conditions de la version antérieure du programme étaient toujours en vigueur. Compte tenu des nouveaux contrats conclus depuis notre rapport de 2011, nous estimons que le coût s'élève dorénavant à 9,2 milliards de dollars (la SIERE estimant ce montant à quelque 5,3 milliards de dollars en tenant compte de la valeur temps de l'argent).

Si la sélection des grands projets d'énergie renouvelable s'était faite au moyen d'un processus d'approvisionnement concurrentiel et aux prix du marché pour l'énergie éolienne et solaire (voir la **figure 12**), le coût subi par les consommateurs d'électricité aurait été beaucoup moindre. Mais, comme nous l'avions mentionné en 2011, non seulement le gouvernement n'a-t-il pas suivi le processus d'approvisionnement concurrentiel recommandé par l'OEO eu égard aux grands projets d'énergie renouvelable, mais il a en plus offert des mesures incitatives additionnelles en sus des prix attrayants prévus au Programme à tarifs de rachat garantis à un consortium étranger sans avoir d'abord consulté l'OEO. Par ailleurs, les orientations données par le ministre de l'Énergie eu égard au Programme à tarifs de rachat garantis allaient clairement au-delà des orientations stratégiques et englobaient des instructions concernant la quantité d'énergie renouvelable à obtenir et le mode d'approvisionnement à utiliser.

En 2013, le Ministère a révisé le Programme à tarifs de rachat garantis et enjoint l'OEO d'élaborer un nouveau programme d'approvisionnement

Figure 12 : Comparaison des coûts moyens historiques aux États-Unis aux prix de l'énergie éolienne et solaire du Programme à tarifs de rachat garantis, 2009–2014

Sources des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et Lazard Ltd.*



* Lazard Ltd., fondée en 1848, est un cabinet de services-conseils financiers et de gestion d'actifs à l'oeuvre dans 43 villes et 27 pays.

Nota : Au terme de nos travaux, la SIERE a annoncé qu'il y aurait une réduction des prix pour les projets d'énergie solaire à compter de janvier 2016. Le prix TRG moyen des projets d'installations solaires en toiture a diminué de 27 %, passant de 34,77 à 25,37 ¢/kWh; dans le cas des installations solaires au sol, le prix TRG moyen a diminué de 25 %, passant de 28,20 à 21,25 ¢/kWh.

concurrentiel pour les grands projets d'énergie renouvelable. Or, à ce moment, l'OEO avait déjà conclu des ententes concernant environ 200 projets dans le cadre du Programme à tarifs de rachat garantis (d'une puissance totale de 4 064 MW). En appliquant les prix de la version précédente du programme d'approvisionnement concurrentiel en énergie renouvelable, nous estimons que si, dès le départ, ces 200 projets avaient été sélectionnés dans le cadre d'un processus concurrentiel, les consommateurs d'électricité de l'Ontario auraient pu économiser quelque 4,7 milliards de dollars au terme de la durée des contrats (la SIERE estime ce montant à quelque 1,9 milliard de dollars en tenant compte de la valeur temps de l'argent).

L'énergie renouvelable n'est pas la solution la plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

Il ressort des données de la SIERE sur les émissions de gaz à effet de serre que la décision du Ministère d'accroître considérablement la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement diversifié de l'Ontario ne constituait pas la façon la plus efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre de la province. L'Ontario Society of Professional Engineers a aussi indiqué que la formule actuelle d'approvisionnement diversifié n'est pas optimale compte tenu de la nature du réseau énergétique ontarien. Il en aurait résulté une capacité de production excédentaire ainsi que la prise d'un nombre accru de mesures de limitation au titre de sources d'énergie à faible émission de carbone, l'énergie hydroélectrique et nucléaire par exemple, le tout

à un coût considérable pour les consommateurs d'électricité. En fait, les données de la SIERE révèlent que les consommateurs d'électricité de l'Ontario ont déjà dû payer environ 339 millions de dollars pour des mesures de limitation de quelque 11,9 millions de MWh d'électricité découlant d'une production excédentaire, dont 318 millions de dollars et 10,7 millions de MWh sont imputables à des sources d'énergie nucléaire et hydroélectrique. À la lumière de notre analyse des données les plus récentes de la SIERE sur les émissions de gaz à effet de serre, le coût implicite d'utiliser de l'énergie renouvelable autre que l'hydroélectricité pour réduire les émissions de carbone du secteur de l'électricité avait été fort élevé : environ 257 millions de dollars la mégatonne de réduction d'émissions.

En 2012, on a estimé que les émissions de l'Ontario avaient totalisé environ 167 Mt. La part de ces émissions du secteur de l'électricité n'était que de 14,5 Mt (9 % de l'ensemble des émissions), le secteur des transports et le secteur industriel comptaient respectivement pour 34 % et 20 % des émissions ontariennes. Selon l'Ontario Society of Professional Engineers, il importe de réduire les émissions mais le coût de réduire les émissions du secteur de l'électricité devrait être évalué à la lumière des coûts d'autres initiatives de réduction des émissions menées dans d'autres secteurs à forte émission de carbone, le secteur des transports par exemple.

Réduire les émissions des automobiles et des camions pourrait s'avérer plus rentable que réduire les émissions en éliminant progressivement les centrales au charbon et en s'approvisionnant en énergie renouvelable à des prix élevés. Or, le Ministère ne s'est pas penché sur la réduction des émissions d'autres secteurs.

Les énergies renouvelables contribuent moins à combler les besoins en période de pointe et coûtent plus cher

La capacité de pointe, c'est la capacité de production installée disponible pour produire de l'électricité en période de pointe. La contribution de la capacité de production totale de l'Ontario diminue à mesure qu'augmente la part des énergies renouvelables dans la formule d'approvisionnement diversifié car la capacité de pointe des énergies renouvelables, l'énergie éolienne et solaire par exemple, est plus faible. En 2003, environ 90 % de notre capacité de production totale était disponible pour répondre à la demande en période de pointe, mais ce pourcentage recule. Il est présentement de 80 % et on prévoit qu'il poursuivra sa chute et s'établira à 70 % d'ici 2032, à mesure que l'on accroîtra la part des énergies renouvelables dans la formule de l'approvisionnement diversifié.

Par rapport à d'autres types de ressources énergétiques, les énergies renouvelables – éolienne et solaire par exemple – contribuent moins que leur puissance installée totale en période de pointe; les sources d'énergie éolienne et solaire ne sont pas toujours fiables car, nature oblige, le vent souffle et le soleil brille de façon intermittente. En Ontario, les taux de contribution de la capacité d'énergie éolienne et solaire ne s'élèvent respectivement qu'à 14 % et 30 %, ce qui veut dire que les sources d'énergie éolienne et solaire ne sont respectivement disponibles que 14 % et 30 % du temps, en raison de périodes moins venteuses et parfois nuageuses durant l'été quand la demande en électricité est à son niveau le plus élevé. Par conséquent, il faut miser sur d'autres ressources dont le taux de capacité de pointe est plus élevé, le gaz naturel par exemple, pour répondre aux besoins en électricité de l'Ontario. Cette situation, conjuguée au fait que l'énergie renouvelable coûte plus cher que d'autres sources d'énergie en Ontario en raison de prix garantis plus élevés, fait en sorte que les prix de l'électricité sont plus élevés.

Une solution de remplacement à l'utilisation de gaz naturel en tant qu'énergie d'appoint

consisterait à explorer la possibilité de stocker l'énergie renouvelable. Or, à la lumière des coûts des solutions de stockage à petite échelle utilisées à ce jour par la SIERE, le coût actuel de stocker de l'énergie renouvelable en Ontario est d'environ un million de dollars le mégawatt. On s'attend à ce que les coûts de stockage à plus grande échelle soient beaucoup plus élevés, cette solution n'étant donc pas financièrement viable dans l'immédiat.

4.2.3 Directive d'aller de l'avant avec un projet hydroélectrique dispendieux

Dans son Plan pour le réseau d'électricité intégré de 2007, l'OEO a mentionné plusieurs projets hydroélectriques qui satisfaisaient aux cibles d'énergie renouvelable du Ministère et ce dernier lui a donné instruction d'aller de l'avant avec certains d'entre eux. En 2007, l'estimation initiale du projet s'élevait à 1,4 milliard de dollars. En janvier 2010, l'OEO a constaté que le coût estimatif du projet de la partie inférieure de la rivière Mattagami avait beaucoup augmenté, s'établissant à 2,56 milliards de dollars au terme d'études techniques additionnelles. L'OEO a demandé des directives au Ministère, car il était préoccupé par le coût du projet et voulait que le Ministère lui indique s'il devait ou non aller de l'avant en raison de l'augmentation appréciable du coût estimatif. En février 2010, le Ministère a transmis une lettre à l'OEO dans laquelle il reconnaissait que la hausse des coûts était importante mais lui donnait instruction d'aller quand même de l'avant avec le projet. D'après le Ministère, ce projet s'inscrivait dans le plan du gouvernement en vue d'atteindre ses cibles d'énergie renouvelable et d'investir dans des collectivités autochtones et du Nord de l'Ontario. La date cible pour la réalisation du projet était septembre 2014 et le projet a été mené à terme en décembre 2014, la facture totale s'élevant à plus de 2,6 milliards de dollars. D'après la SIERE, le coût moyen de l'énergie produite au moyen de cette installation hydroélectrique est de 135 $/MWh, alors que le coût moyen de l'énergie produite dans le cadre de deux autres projets hydroélectriques réalisés à l'extérieur de la région de la rivière Mattagami est de 48 $/MWh. L'un des projets visait l'agrandissement d'une installation existante et coûtait 35 $/MWh; l'autre visait la construction d'une toute nouvelle installation et coûtait 56 $/MWh. Il ressort de notre examen que ce coût de 56 $/MWh est comparable à celui d'autres projets hydroélectriques récents réalisés par d'autres administrations canadiennes.

4.2.4 Des conversions à la biomasse non rentables

Dans le plan stratégique de 2013, le Ministère a enjoint l'OEO de convertir une centrale au charbon à Thunder Bay en centrale à la biomasse, centrale alimentée aux sous-produits forestiers. Même si, au terme d'un examen, l'OEO en était venu à la conclusion que la conversion ne serait pas rentable, le Ministère lui a indiqué, en décembre 2013, d'aller quand même de l'avant. Quand nous avons interviewé des gens de l'(ancien) OEO à propos de ce projet, ils nous ont déclaré que le Ministère entendait faciliter la croissance et la création d'emplois tant dans le secteur forestier que dans la région de Thunder Bay.

La centrale à la biomasse de Thunder Bay produit de l'énergie utilisable durant les périodes de pointe et devrait être exploitée à pleine capacité l'équivalent de cinq jours par année. Elle compte 60 employés à temps plein. Elle devrait produire seulement quelque 15 000 MWh par année au coût annuel de 40 millions de dollars. Le coût de l'électricité produite par cette installation sera de l'ordre de 1 600 $/MWh – 25 fois plus que le coût moyen des autres centrales à la biomasse existantes en Ontario. Par ailleurs, comme on ne peut se procurer les sous-produits forestiers qui servent à alimenter la centrale qu'à l'extérieur du Canada, nous craignons que cette centrale ne puisse faciliter la croissance de l'emploi en Ontario à la hauteur des attentes du Ministère.

En août 2010, le Ministère a donné pour instruction à l'OEO d'engager des négociations avec OPG

pour la conversion de la centrale au charbon d'Atikokan en une installation alimentée à la biomasse. Les employés de l'OEO que nous avons interviewés ont indiqué que, dans ce cas, l'OEO n'avait pas procédé à une analyse coûts-efficacité de la conversion en la comparant à d'autres solutions de rechange car le Ministère avait déjà arrêté sa décision. La centrale à la biomasse d'Atikokan produit également de l'énergie utilisable en période de pointe et devait être exploitée à pleine capacité l'équivalent de 20 jours par année. Elle compte 64 employés à temps plein. La centrale devait produire 140 000 MWh à un coût de 74 millions de dollars par année, le coût de l'électricité produite s'élevant à 528 $/MWh – environ huit fois plus que le coût moyen des autres centrales à la biomasse existantes en Ontario. Selon le Ministère, la centrale d'Atikokan s'inscrit dans les plans du gouvernement de remplacer la production d'électricité au charbon par des sources d'électricité sans émission et de favoriser la croissance du secteur de la biomasse, car cette centrale est alimentée par des ressources provenant de l'Ontario.

4.3.5 Annulation coûteuse de centrales au gaz naturel

Dans son Plan pour le réseau d'électricité intégré de 2007, l'OEO avait mentionné le besoin d'une nouvelle installation de production d'électricité au gaz naturel au sud-ouest de la région du grand Toronto (RGT). En 2008, le Ministère avait enjoint l'OEO de faire aménager une centrale au gaz à cet endroit mais avait ensuite annulé le projet en 2010 au coût de 675 millions de dollars (voir notre rapport spécial de 2013 intitulé *Coûts d'annulation de la centrale d'Oakville*). Le Ministère a pris une décision stratégique qui allait à l'encontre des conseils prodigués par l'OEO et a demandé à ce que la centrale au gaz de remplacement soit aménagée à Napanee, même s'il en coûterait davantage pour acheminer du gaz naturel à Napanee puis transporter l'électricité jusque dans le sud-ouest de la RGT où il y avait des besoins. Au moment de notre audit, les travaux de construction de la centrale au gaz de Napanee commençaient à peine et ne devaient pas être menés à terme avant 2018; les besoins du sud-ouest de la RGT demeuraient insatisfaits durant cette période.

En 2011, une autre centrale au gaz était en voie de construction à Mississauga, tant pour répondre aux besoins d'ensemble de la province que pour combler les besoins du sud-ouest de la RGT. Plus tard cette année-là, le ministre a demandé à l'OEO d'entamer des discussions en vue de l'annulation de la centrale de Mississauga. En 2012, le ministre a annoncé que la centrale de Mississauga serait réinstallée sur le site de la centrale électrique de Lambton d'Ontario Power Generation même si l'OEO était d'avis que déplacer la centrale de Mississauga à Lambton engendrerait de façon globale des pertes plus grandes pour le réseau de transport que cela n'aurait été le cas si elle avait été aménagée dans le sud-ouest de la RGT. Nous avons estimé que le coût d'annuler et de déménager la centrale de Mississauga sera d'environ 275 millions de dollars (voir notre rapport spécial de 2013 intitulé *Coûts de l'annulation de la centrale de Mississauga*).

RECOMMANDATION 3

Pour que les prochaines décisions en matière de production d'électricité soient fondées sur des renseignements économiques et financiers appropriés et prises dans l'intérêt des consommateurs d'électricité et du réseau d'électricité de l'Ontario, le ministère de l'Énergie doit :

- collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), Ontario Power Generation, Hydro One, quelque 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques en vue de déterminer la formule optimale de l'approvisionnement diversifié de l'Ontario;
- inviter la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), Ontario Power Generation, Hydro One, quelque 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques à examiner

divers scénarios et à procéder à des analyses coûts-efficacité au moment de la prise de décisions concernant de nouveaux projets;

- exécuter des analyses coûts-avantages durant le processus de planification en vue d'évaluer l'incidence potentielle d'une décision pour les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité;
- surveiller étroitement l'étendue et l'impact des surplus d'électricité, les examiner et en rendre compte publiquement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale.

Le Ministère s'engage à élaborer d'autres PELT et à identifier de la même manière les projets prioritaires.

Le 28 octobre 2015, le ministre de l'Énergie a déposé le projet de loi 135 – Loi de 2015 modifiant des lois sur l'énergie – qui, s'il est adopté, substituera au processus d'élaboration du Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) un processus amélioré d'élaboration du Plan énergétique à long terme. Si le projet de loi est adopté, il en résulterait ce qui suit :

- *La Loi prévoirait la tenue de vastes consultations auprès des consommateurs, des intervenants et des groupes autochtones. À ces consultations seraient également conviés des intervenants et spécialistes clés du secteur, dont des sociétés de transport et de distribution locales, ainsi que le grand public. Le processus de planification prévoirait la participation d'experts techniques, dont des organismes, qui seraient invités à formuler commentaires et observations.*
- *Le plan produit serait conforme aux principes de coût-efficacité, de fiabilité, d'énergie propre et d'engagement communautaire et autochtone, sans pour autant négliger la conservation et la gestion de la demande. Serait aussi consacré le principe de la rentabilité de l'approvisionnement énergétique et de la capacité de production d'énergie aux fins de l'élaboration du PELT. Enfin, serait aussi prévue la publication dans un site Web du gouvernement de l'Ontario du PELT et des autres renseignements et données clés utilisés aux fins de son élaboration.*

Par ailleurs, dans la foulée du PELT de 2013, le Ministère a lancé l'initiative Rapport sur l'énergie de l'Ontario, un site Web mis à jour aux trois mois où sont diffusées publiquement des données fiables et actualisées portant sur l'approvisionnement, la demande et les coûts en matière d'énergie.

4.4 Initiatives inefficaces de conservation et de gestion de la demande

La conservation a pour but de réduire la consommation globale d'électricité alors que la gestion de la demande vise à réduire la demande durant les périodes de pointe ou à la déplacer hors des périodes de pointe. Il s'agit de deux outils précieux lorsque l'approvisionnement en électricité ne suffit pas à répondre à la demande et que le coût de produire de la nouvelle énergie est élevé; à l'heure actuelle, ces deux cas de figure ne posent pas problème en Ontario. Tel que mentionné précédemment, en Ontario, le problème est plutôt le contraire : des périodes de production excédentaire (même après avoir tenu compte des exigences relatives aux réserves) qui engendrent un dispendieux surplus d'électricité. D'après les prévisions de la SIERE, l'Ontario aura des surplus d'électricité pendant longtemps, jusqu'en 2032. Même s'il est prévu que le surplus diminuera après 2020, on enregistrera un surplus annuel moyen d'environ 2,8 millions de MWh entre 2021 et 2032, tel qu'illustré à la **figure 11**.

Quand l'approvisionnement en électricité disponible excède la consommation horaire maximale additionnée des réserves, comme c'est le cas en Ontario depuis six ans, réduire la consommation

d'électricité en misant sur la conservation est fort peu utile. Même si nous convenons que la conservation passe par un engagement soutenu, investir dans la conservation en période de surplus coûte davantage : le premier type de coût concerne la gestion des programmes et des initiatives de conservation; le second, les surplus et l'approvisionnement excédentaire en électricité qui résulte entre autres des efforts de conservation.

De 2006 à 2014, l'Ontario a consacré environ 2,3 milliards de dollars à des efforts de conservation ciblant tant les clients résidentiels que les entreprises; il s'est engagé à y consacrer 2,6 milliards de dollars de 2015 à 2020. Au même moment, même si la consommation d'électricité a diminué de 8 % en Ontario (en partie en raison de l'incidence de la récession mondiale depuis 2008 et des efforts de conservation), passant de 153 millions de MWh en 2004 à 140 millions de MWh en 2014, le montant de nos factures d'électricité ne cesse d'augmenter : le coût global de l'électricité a augmenté de 56 %, passant de 12,2 milliards de dollars en 2004 à 18,9 milliards de dollars en 2014. Dans le cadre d'un sondage en ligne mené par le Ministère en 2013, quand on a demandé aux participants dans quelle mesure leur collectivité locale réussissait à réduire la demande d'électricité, environ 40 % des répondants ont indiqué qu'ils n'avaient pas vraiment constaté d'efforts appréciables en ce sens dans leur communauté.

Depuis 2003, l'Ontario dispose d'une puissance installée moyenne de 33 800 MW. Au fil des ans, la demande moyenne d'électricité en Ontario n'a été que de 16 700 MW. Si l'Ontario a élargi son réseau d'électricité (par opposition aux importations d'énergie), c'est pour composer avec des pointes en de rares occasions (durant des vagues de chaleur estivales par exemple) et se conformer aux exigences relatives aux réserves. L'Ontario Society of Professional Engineers a indiqué qu'une stratégie plus efficace de réduction des coûts de l'électricité consisterait à niveler la demande d'électricité quotidienne, donc de déplacer la consommation des périodes de pointe vers des périodes hors pointe. Or, les programmes de conservation de l'OEO n'ont pas atteint leurs cibles d'économies en période de pointe même en misant sur des compteurs intelligents (voir la **section 3.11** de notre *Rapport annuel 2014* pour un compte rendu de notre audit de l'Initiative concernant les compteurs intelligents), sur la facturation selon l'heure de consommation et sur d'autres initiatives influençant la demande.

4.4.1 Réduction non efficace de la consommation de pointe

En 2005, dans son Rapport d'orientation du bouquet énergétique au Ministère, l'OEO a estimé que le potentiel de conservation réalisable se situait dans une fourchette allant de 1 500 MW à 4 000 MW. Selon le Ministère, l'OEO a décidé de retenir la prévision minimale au titre du potentiel réalisable dans son rapport car le risque de planifier un approvisionnement moindre était beaucoup plus grand que le risque de ne pas tenir compte d'un niveau plus élevé de conservation. Il s'ensuit que l'OEO a ultimement fait valoir au Ministère qu'une réduction de la demande de pointe de 1 800 MW d'ici 2025 était une cible de conservation raisonnable et prudente. Cependant, en 2006, le Ministère a donné instruction à l'OEO de prendre des mesures pour se conformer à une cible de réduction de la demande de pointe de 6 300 MW d'ici 2025. En 2010, le Ministère a encore révisé à la hausse sa cible de réduction de la demande de pointe, la portant à 6 700 MW d'ici 2025 et à 7 100 MW d'ici 2030. Il a aussi fixé une cible intérimaire en vue de réduire la demande de pointe de 4 550 MW d'ici 2015. Or, en dépit des 2,3 milliards de dollars consacrés à des initiatives de conservation, on estime que la réduction de la demande de pointe réalisée à la fin de 2014 n'était que de 3 619 MW, à court de le la cible de 4 550 MW. La réduction atteinte est estimative car la réduction de la demande de pointe résultant de programmes gérés par l'OEO ne compte que pour 1 512 MW des 3 619 MW. Le restant – 2 107 MW – correspond aux

réductions de la demande de pointe obtenues au titre de programmes financés et gérés par d'autres entités, le gouvernement fédéral et des services publics de gaz par exemple. La SIERE n'est pas autorisée à évaluer ces programmes car elle n'en gère pas ni n'en exécute; par conséquent, elle n'est pas en mesure de confirmer que la cible de réduction de 2 107 MW de la demande de pointe a été atteinte.

4.4.2 De nombreuses initiatives de conservation ne sont pas rentables ou n'ont pas été évaluées dans une perspective de rentabilité

La SIERE devait rendre des comptes concernant 2,1 des 2,3 milliards de dollars consacrés entre 2006 et 2014 à des initiatives de conservation en Ontario. Or, n'a été évaluée que la rentabilité de 923 millions de dollars de ce total de 2,1 milliards de dollars. Une autre tranche de dépenses estimatives de 400 millions de dollars effectuées en 2014 et découlant de programmes de conservation et de gestion de la demande sera évaluée en 2015. Le montant restant de 758 millions de dollars, à savoir 36 %, n'a pas fait l'objet d'une évaluation par un tiers.

Lorsqu'évaluées collectivement au niveau du portefeuille, les initiatives satisfaisaient aux critères de rentabilité de la SIERE. Prises individuellement, seulement près de la moitié (18) des 37 initiatives de conservation qui ont été évaluées satisfaisaient à ces critères. Ceux-ci prévoient la comparaison des coûts de conception et d'exécution des programmes et des coûts subis par les clients à la quantité d'électricité économisée et aux autres coûts en ressources au plan de l'offre (un programme de conservation est rentable seulement si son coût est moins élevé que le coût de l'électricité économisée). Selon le Ministère, de 2006 à 2010, il a priorisé l'augmentation de la capacité de conservation et l'élargissement de la prestation de programmes à des secteurs ciblés. Il n'était donc pas assujetti aux critères de rentabilité durant cette période.

En outre, la méthode de calcul de la rentabilité de la SIERE ne tenait compte que des coûts déjà payés au moment de l'évaluation (parfois, les coûts d'un programme exécuté en 2014 ne seront pas entièrement réglés avant 2015 ou 2016 – ces programmes peuvent avoir été évalués en 2014 à la lumière des seuls coûts payés jusqu'en 2014). Les coûts liés aux 37 initiatives de conservation ont totalisé 1 192 millions de dollars, mais nous avons constaté que les évaluations de rentabilité n'ont visé qu'une part de 923 millions de dollars (77 %) du coût total de ces initiatives.

4.4.3 La prolongation du Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel jusqu'en 2025 coûtera 300 millions de dollars

En 2012, le ministre a enjoint l'OEO de mettre en oeuvre un Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel (PTPSI) pour que ce secteur accroisse son utilisation d'électricité et, de ce fait, réduise le surplus d'électricité. Le PTPSI propose des contrats à des abonnés industriels prévoyant une quantité fixe d'énergie électrique à tarifs réduits. Globalement, le programme est plafonné à cinq millions de MWh de consommation d'électricité par année.

La date de fin initiale du PTPSI devait coïncider avec la fin de la période de surplus d'électricité important en 2020, mais le Ministère a prolongé le programme jusqu'à la fin de 2024 en vue de pouvoir proposer des durées de contrat suffisamment longues pour attirer des clients. Même si le PTPSI pourrait inciter certaines entreprises à ne pas quitter la province pour déménager dans le sud, où les tarifs d'électricité sont moins élevés, le prolonger au-delà de 2020 quand il n'y aura plus de surplus d'énergie dans lequel puiser fera augmenter la demande et alourdira les coûts du réseau d'un montant pouvant atteindre 300 millions de dollars, d'après l'estimation du Ministère.

RECOMMANDATION 4

Pour que ses programmes de conservation et de gestion de la demande soient mis en oeuvre de façon rentable et atteignent les buts escomptés, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) aux fins suivantes :

- évaluer les effets de la conservation et son incidence sur les coûts de l'électricité durant les périodes de production de surplus appréciable;
- évaluer les programmes, dont les diverses initiatives de conservation et le Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel, pour veiller à ce qu'ils favorisent l'atteinte des buts et objectifs du Ministère;
- fixer des cibles appropriées et raisonnables de réduction de la consommation de pointe, et assurer régulièrement la surveillance, le suivi et la reddition de comptes publique au titre des progrès accomplis en vue de les atteindre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère et la SIERE ont pris l'engagement de procéder à l'évaluation continue des programmes pour veiller à qu'ils facilitent la satisfaction des besoins provinciaux. Le nouveau Cadre de priorité à la conservation de l'énergie (CPCE) de 2015 resserre la rigueur au titre des exigences de rentabilité des programmes. Tel que prévu dans le nouveau cadre, toutes les sociétés de distribution locales (SDL) ont déposé un Plan de conservation et de gestion de la demande auprès de la SIERE. Chacun des programmes figurant dans les plans sont assujettis aux critères de rentabilité (sous réserve de certaines exceptions, les programmes ciblant les groupes à faible revenu par exemple) et à un niveau élevé de surveillance prévoyant évaluation, mesure du rendement et vérification par la SIERE. De même, le nouveau cadre privilégie la collaboration entre les SDL, ainsi qu'entre le CPCE et les programmes du Cadre de gestion axée sur la demande de gaz naturel pour être en mesure de réaliser des gains d'efficience et de proposer des programmes intégrés pratiques aux clients. On reconnaît aussi, dans le nouveau CPCE, l'utilité des mesures qui favorisent la réduction de la demande de pointe en tenant compte dans les critères de rentabilité des économies réalisées en période de pointe.

La communication au public des progrès accomplis au titre des économies et de la réduction de la demande de pointe se fera au moyen des mises à jour trimestrielles du Rapport sur l'énergie en Ontario, ainsi que de rapports faisant état des résultats annuels des efforts de conservation diffusés tant par la SIERE que par le commissaire à l'environnement de l'Ontario.

La conservation passe par un engagement soutenu pour assurer des économies constantes et une réduction à long terme de la demande en électricité. Dans son PELT de 2013, le Ministère s'est donné une cible de conservation de 30 TWh d'ici 2032 – ce qui devrait se traduire par une réduction de la demande de pointe de 5 868 MW – et le but d'utiliser la gestion de la demande pour combler 10 % de la demande de pointe en 2025. De concert avec la SIERE, le Ministère continuera à tenir compte de l'équilibre entre l'offre et la demande dans le cadre du processus de planification du PELT, en révisant les cibles au besoin.

4.5 Problèmes concernant la planification du réseau de transport

4.5.1 Problèmes de transport qui perdurent dans certaines régions

Bien qu'il existe un processus de planification régional structuré pour le réseau d'électricité depuis octobre 2013, processus auquel participent le Ministère, la CEO, l'OEO, la SIERE, les

collectivités, Hydro One, et les sociétés de distribution locales, la planification régionale se faisait auparavant de façon ponctuelle, au gré des priorités et en empruntant des processus informels réunissant l'OEO, Hydro One et quatre petites sociétés de transport, ainsi que des sociétés de distribution locales. Voilà pourquoi de nombreux *projets en préparation dans le cadre du nouveau* processus sont des projets particuliers lancés pour répondre à des besoins à court terme. Le coût estimatif des travaux de transport en cours à ce jour dans cinq régions différentes en vertu du nouveau processus est de l'ordre de 54 millions de dollars.

Le Plan pour le réseau d'électricité intégré de 2007 de l'OEO, que la Commission de l'énergie de l'Ontario n'a pas examiné, fait état de problèmes de capacité et de fiabilité, qui n'ont pas encore été résolus, dans les régions suivantes :

- **Kitchener-Waterloo-Cambridge-Guelph** – Le réseau de transport dans cette région a besoin de plusieurs mises à niveau. La plupart des lignes de transport acheminant de l'électricité à cette région ont dépassé, atteint ou sont sur le point d'atteindre leur capacité maximale. En 2012, une interruption de service de trois heures aurait pu être évitée si un projet de remise en état du réseau de transport avait été mené à terme à temps. Au moment de notre audit, Hydro One travaillait encore sur ce projet et prévoyait l'achever au printemps de 2016.
- **Windsor-Essex** – La région éprouve des problèmes de capacité d'approvisionnement, de capacité de transport et de sécurité d'approvisionnement – une grande partie de la région éprouve des problèmes de fiabilité. Hydro One est en voie de réaliser un projet de renforcement du réseau de transport de la région au coût de 77,4 millions de dollars, les nouvelles lignes ne devant être en exploitation qu'en 2018.

Par ailleurs, l'infrastructure électrique du secteur nord de la partie ouest de la région du grand Toronto atteindra sous peu sa capacité maximale et ne devrait pas être en mesure de composer avec des hausses appréciables de la demande en période de pointe. Dans le plan régional de 2015, on précise encore le besoin en mises à niveau du réseau régional de transport, besoins que Hydro One est à examiner.

4.5.2 Capacité insuffisante pour raccorder des producteurs d'énergie renouvelable

Au total, 2 545 projets d'énergie renouvelable autres que d'hydroélectricité visés par des offres conditionnelles de l'OEO en vertu du volet microTRG (projets de 10 kW ou moins) du Programme à tarifs de rachat garantis ont dû être déplacés vers d'autres régions de l'Ontario parce que la capacité de transport était insuffisante pour les brancher au réseau d'électricité.

Il faut compter de deux à trois ans pour réaliser des projets d'énergie renouvelable autres que d'hydroélectricité mais les projets de transport prennent beaucoup plus de temps – de quatre à sept ans. Lors du lancement de la version actuelle du Programme à tarifs de rachat garantis en 2009, l'OEO avait fait des offres conditionnelles à tarifs garantis aux demandeurs avant que les projets ne soient approuvés par leurs sociétés de distribution locales pour raccordement au réseau de transport. Quand on a su que les projets ne pourraient être raccordés au réseau, on a donné instruction à l'OEO de dédommager ces demandeurs du Programme à tarifs de rachat garantis en autorisant les demandeurs comptant plus d'un projet visé par des restrictions à regrouper leurs petits projets (microTRG) et à les réaliser dans une autre région en mesure de brancher leurs projets au réseau. Ces demandeurs ont tout de même touché les tarifs microTRG plus élevés prévus pour les petits projets même si la taille de leurs projets regroupés auraient dû faire en sorte qu'ils obtiennent les TRG moins élevés prévus aux contrats pour les plus grands projets. Les consommateurs d'électricité auraient pu économiser 239 millions de dollars si ces projets regroupés avaient obtenu le tarif garanti approprié

à l'envergure de leur projet (la SIERE estime que ce montant est plutôt de l'ordre de 126 millions de dollars en tenant compte de la valeur temps de l'argent).

4.5.3 Hausse appréciable des paiements de dédommagement aux producteurs : relance ou suspension de la production

Il y a congestion lorsque le transport de l'électricité est restreint par la capacité de transfert de puissance d'un ou de plusieurs éléments du réseau de transport. Il est raisonnable de s'attendre à une certaine congestion car un réseau exempt de ce genre de problème coûterait trop cher à exploiter; cela dénoterait une sous-utilisation des biens de transport. À l'opposé, un réseau de transport très congestionné est aussi coûteux à exploiter car quand il y a congestion sur des lignes de transport qui sont utilisées à pleine capacité ou presque, il faut déployer plus souvent de l'énergie, ce qui engendre un coût marginal plus élevé, des pertes en ligne plus élevées et un risque plus élevé de ne pouvoir répondre à la demande.

La SIERE peut demander aux producteurs de suspendre ou de relancer leur production d'énergie (c.-à-d. « limiter la production ») en invoquant, à cet égard, plusieurs raisons dont la congestion du réseau de transport, les limites physiques liées à la montée en régime, les problèmes de sécurité ou d'équipement, et les problèmes environnementaux. Bien que la SIERE compile des données sur les volumes visés par des limitations, elle ne pouvait ventiler les données selon les motifs de demande de limitation.

Habituellement, les producteurs ont droit à des dédommagements quant la SIERE doit limiter la production de leurs installations. Ces dernières années, le montant versé par la SIERE en dédommagement aux producteurs au titre de la limitation de leur production a augmenté de façon importante : de 2009 à 2014, ce montant a totalisé 407,6 millions de dollars. En 2014 seulement, les producteurs ont reçu 117,4 millions de dollars à cet égard – une hausse de 77 % depuis 2009.

Nous avons constaté que les volumes visés par des mesures de limitation ont beaucoup augmenté, passant de 4 772 GWh en 2009 à 6 472 GWh en 2014 (une hausse de 36 %) malgré que la demande en électricité soit demeurée relativement stable. Les régions de Bruce et du Nord-Est ont enregistré des hausses particulièrement élevées au titre des volumes assujettis à des mesures de limitation (245 % et 211 % respectivement) de 2009 à 2014. Les producteurs de la région de l'Ouest ont aussi été visés fréquemment par des mesures de limitation importantes sans que la situation ne s'améliore au fil du temps. La SIERE nous a indiqué que l'évolution de la demande régionale et de la formule d'approvisionnement diversifié pour faciliter l'abandon du charbon, sans oublier le recours élargi à l'énergie renouvelable, ont eu une incidence sur les fluctuations d'utilisation du réseau d'électricité, contribuant à l'augmentation, ces dernières années, du nombre de contraintes subies par le réseau de transport.

En mai 2015, la SIERE a mené à terme un examen du système d'établissement des prix du marché d'électricité de gros de l'Ontario. Il en ressort qu'il existe des occasions pour réduire les coûts du marché de l'électricité en apportant des changements au système actuel. En vue de parvenir à réduire ces coûts, la SIERE a indiqué qu'elle entend mobiliser les intervenants et réexaminer certains des éléments clés de la conception actuelle du marché.

4.5.4 Importations d'énergie renouvelable : aucune étude de rentabilité détaillée

Quand le Ministère a décidé de créer la version actuelle du Programme à tarifs de rachat garantis en 2009, il n'avait pas examiné en profondeur d'autres options en vue d'accroître la part de l'énergie renouvelable de l'approvisionnement diversifié, entre autres l'importation d'énergie

renouvelable sous la forme d'hydroélectricité de provinces voisines comme le Québec et le Manitoba. La capacité d'interconnexion avec le Québec peut autoriser des importations de 500 MW et, avec le Manitoba, de 200 MW, volumes sur lesquels miser pour répondre aux besoins locaux du Nord-Ouest de l'Ontario. Même si l'OEO avait déjà évalué à plusieurs reprises les avantages de recourir à des importations, elle n'avait jamais réalisé une analyse de rentabilité ou de coûts-avantages visant à comparer l'accroissement de la capacité de transport de l'Ontario en vue de tirer profit de contrats d'importation à l'option de miser sur un approvisionnement en énergie renouvelable de rechange, dont de l'énergie éolienne et solaire.

Six ans après le lancement du dispendieux Programme de rachat à tarifs garantis et l'obtention de volumes considérables d'énergie renouvelable que les consommateurs continueront à payer par l'entremise de l'ajustement global, l'Ontario a décidé de conclure un contrat d'échange d'électricité avec le Québec et d'envisager l'importation d'énergie de Terre-Neuve-et-Labrador. À compter de la fin de 2015, l'Ontario mettra à la disposition du Québec une capacité de 500 MW d'électricité durant l'hiver, alors que la demande québécoise est en période de pointe. En revanche, à compter de l'été 2020, le Québec mettra à la disposition de l'Ontario une capacité de 500 MW durant les périodes où la chaleur fait que la demande ontarienne est en période de pointe. Le but visé par le gouvernement en concluant cette entente est d'aider l'Ontario à réduire ses coûts en diminuant le besoin de construire de nouvelles centrales électriques après 2020.

RECOMMANDATION 5

Pour que l'Ontario dispose d'un réseau de transport d'une capacité suffisante pour acheminer de façon fiable l'électricité générée par les producteurs de la province là où se trouvent les besoins, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, Hydro One et d'autres sociétés de distribution locales afin de :

- cerner les problèmes courants au titre de la capacité et de la fiabilité du réseau, et définir les mesures à prendre pour composer avec la croissance de la demande en électricité;
- déterminer les causes profondes du nombre croissant de mesures de limitation auxquelles sont assujettis les producteurs et, de ce fait, minimiser les coûts superflus subis par les consommateurs d'électricité;
- effectuer une planification et une analyse appropriées avant d'entreprendre de grandes initiatives susceptibles d'avoir une incidence sur le réseau de transport.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale.

Le 28 octobre 2015, le ministre de l'Énergie a déposé le projet de loi 135 – *Loi de 2015 modifiant des lois sur l'énergie* – qui, s'il est adopté, substituera au processus d'élaboration du Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) un processus amélioré d'élaboration du Plan énergétique à long terme. Ce projet de loi vise à faire en sorte que les buts et les objectifs du PELT concernent entre autres la fiabilité de l'approvisionnement en énergie, de la capacité de production d'énergie, du transport et de la distribution. Ce processus de planification tiendra compte des répercussions pour les producteurs, transporteurs et distributeurs, ainsi que de l'impact du PELT pour les contribuables. Le Ministère collaborera avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et des experts techniques, ainsi qu'avec les intervenants aux fins de l'élaboration du PELT.

En plus du projet de loi visant la création d'un cadre pour composer avec les besoins du réseau, l'Ontario a aussi entrepris, en 2013, de formaliser un processus de planification régionale qui serait géré par la Commission de

l'énergie de l'Ontario dans les 21 régions de planification du réseau d'électricité. Le processus, piloté par la SIERE, prévoit la collaboration avec les sociétés de distribution locales (SDL) et les sociétés de transport locales pour faire en sorte qu'il soit bien tenu compte des enjeux et des besoins régionaux dans le cadre d'un exercice de planification efficace et intégré du réseau d'électricité.

L'Office de l'électricité de l'Ontario (devenu la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité) a joué un rôle clé dans l'élaboration des PELT de 2010 et de 2013 en prodiguant des conseils et des analyses techniques, dont des prévisions de la demande en électricité pendant la période de planification, et recommandant le développement de projets de transport pour composer avec les prévisions de la demande et préserver la fiabilité du réseau. Hydro One, d'autres sociétés locales de transport et SDL ont aussi fourni des renseignements et des commentaires qui ont servi à l'élaboration des PELT.

Quant à la recommandation d'examiner le nombre de contraintes imposées aux producteurs, le Ministère tient à souligner qu'en mai 2015, la SIERE a mené à terme un examen du système d'établissement des prix du marché de l'électricité de gros en Ontario, désigné parfois par l'expression « système d'établissement des prix à deux volets » (two-schedule price setting system), utilisé pour déterminer les prix et les producteurs en charge commandée sur le marché administré par la SIERE. Il en ressort qu'il existe des occasions de réduire les coûts du marché de l'électricité en apportant des changements au système actuel. En vue de parvenir à réduire ces coûts, la SIERE a indiqué qu'elle entend mobiliser les intervenants et réexaminer certains des éléments clés de la conception actuelle du marché.

Annexe 1 – Événements clés concernant la planification du réseau d'électricité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Décembre 2004
Le gouvernement adopte la *Loi sur la restructuration de l'électricité* (la Loi). La Société indépendante de gestion du marché de l'électricité (SIGMÉ) devient la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et les fonctions de la SIERE sont limitées à l'établissement de prévisions à court terme concernant la demande et les ressources en électricité. La Loi crée aussi l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) qui est chargé de se pencher sur les enjeux à long terme de la planification du réseau d'électricité et de mener des exercices indépendants de planification au titre de la production d'électricité, de la gestion de la demande, de la conservation et du transport de l'énergie. L'OEO est chargé d'élaborer un plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI), un plan technique sur 20 ans en vue d'atteindre les objectifs de la province en matière d'énergie. L'OEO doit produire le PREI à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) aux fins d'examen et d'approbation; il doit aussi procéder à la mise à jour du plan tous les trois ans.

Décembre 2005
L'OEO transmet un Rapport d'orientation du bouquet énergétique au ministère de l'Énergie.

Juin 2006
Le ministre de l'Énergie émet la première Directive sur l'approvisionnement diversifié destinée à l'OEO.

Août 2007
L'OEO dépose le premier Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) auprès de la CEO.

2008
L'OEO suspend, en octobre, son examen du PREI car le ministre de l'Énergie a émis une version modifiée de la Directive sur l'approvisionnement diversifié en septembre. La récession globale commence à s'installer vers la fin de 2008.

2009
La *Loi sur l'énergie verte* favorise la production d'énergie renouvelable, la conservation de l'énergie et la création d'emplois dans le secteur de l'énergie propre. L'Ontario lance le programme de Tarifs de rachat garantis (TRG).

Novembre 2010
Le ministre de l'Énergie publie le premier Plan énergétique à long terme (PELT).

2011
Le ministre de l'Énergie émet une nouvelle Directive sur l'approvisionnement diversifié et donne instruction à l'OEO de préparer une mise à jour du PREI. L'OEO transmet le projet de PREI au Ministère aux fins d'examen, mais il ne sera jamais soumis à la CEO.

2012
En avril, le ministre de l'Énergie dépose un projet de loi visant à fusionner l'OEO et la SIERE et à modifier le processus de planification à long terme du réseau d'électricité. La fusion est mise en attente lors de la démission du Premier ministre en octobre.

Décembre 2013
Le ministre de l'Énergie publie la mise à jour du PELT.

2014
Le projet de loi 194 visant la mise en oeuvre de mesures budgétaires est déposé et prévoit la fusion de l'OEO et de la SIERE.

1er janvier 2015
La *Loi de 1998 sur l'électricité* est modifiée et la SIERE post-fusion est chargée de la planification du réseau d'électricité de l'Ontario.

Le 4 juin 2015
Le gouvernement adopte la *Loi pour favoriser l'essor de l'Ontario* en vertu de laquelle Hydro One Inc. et ses filiales sont réputées ne pas être des organismes de la Couronne. Il s'ensuit que depuis décembre 2015, aucun fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative n'est habilité à surveiller les opérations de Hydro One (ainsi, la vérificatrice générale n'est plus autorisée à effectuer des audits sur le rendement de Hydro One et de ses filiales).

Annexe 2 — Liste de toutes les installations de production d'électricité en Ontario en 2014

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

Installation	Type d'énergie	Emplacement / Région	Capacité (en MW)
Centrale électrique d'Atikokan	Bioénergie	Nord-Ouest de l'Ontario	205,0
Fort Frances	Bioénergie	Nord-Ouest de l'Ontario	47,0
Projet de turbine à condensation de Thunder Bay	Bioénergie	Nord-Ouest de l'Ontario	40,0
Calstock Power Plant	Bioénergie	Nord-Est de Sudbury	38,0
Producteurs sans vocation de service public	Bioénergie	Région du grand Toronto	35,0
Becker Cogeneration Plant	Bioénergie	Nord-Ouest de l'Ontario	8,0
Chapleau Co-Generation Facility	Bioénergie	Est du lac Supérieur	7,0
Installation de production d'énergie – site d'enfouissement du chemin Trail (Fallowfield PowerTrail)	Bioénergie	Grande région d'Ottawa	5,0
Eastview Landfill Gas Energy Plant (Campbell)	Bioénergie	Kitchener Waterloo Cambridge Guelph	2,5
DrydenWhrhsr	Bioénergie	Nord-Ouest de l'Ontario	2,5
Hamilton Cogeneration Project (biogaz)	Bioénergie	De Burlington à Nanticoke	1,6
Projets d'énergie renouvelable à prix garantis (POSER, TRG, MicroTRG)	Bioénergie, hydroélectricité, énergie solaire et éolienne	Distribution à l'échelle de l'Ontario	3 235,2
Essar Cogeneration Facility	Dérivés du gaz	Est du lac Supérieur	63,0
Lennox Generating Station	Gaz	De Peterborough à Kingston	2 100,0
Producteur sans vocation de service public	Gaz	Distribution à l'échelle de l'Ontario	1 555,4
Greenfield Energy Centre	Gaz	Chatham/Lambton/Sarnia	1 153,0
Goreway Station	Gaz	Ouest de la région du grand Toronto	942,0
Halton Hills Generating Station	Gaz	Ouest de la région du grand Toronto	757,0
St. Clair Energy Centre	Gaz	Chatham/Lambton/Sarnia	678,0
Portlands Energy Centre	Gaz	Toronto	639,1
Brighton Beach Power Centre	Gaz	Windsor/Essex	580,0
Sarnia Regional Cogeneration Plant	Gaz	Chatham/Lambton/Sarnia	510,0
York Energy Centre	Gaz	Nord de la région du grand Toronto	438,0
Thorold Cogen	Gaz	Niagara	287,0
GTAA Cogeneration Plant	Gaz	Ouest de la région du grand Toronto	117,0
East Windsor Cogeneration	Gaz	Windsor/Essex	100,0
London Cogeneration Facility	Gaz	Région de London	12,0
Great Northern Tri-Gen Facility	Gaz	Windsor/Essex	11,3
Sudbury District Energy, Hospital Cogeneration	Gaz	Sudbury/Algoma	6,7
Trent Valley Cogeneration Plant	Gaz	De Peterborough à Kingston	6,7
Sudbury District Energy Cogeneration Plant	Gaz	Sudbury/Algoma	5,0
Warden Energy Centre	Gaz	Nord de la région du grand Toronto	5,0
Bur Oak Energy Centre	Gaz	Nord de la région du grand Toronto	3,3
Birchmount Energy Centre	Gaz	Nord de la région du grand Toronto	2,6

Installation	Type d'énergie	Emplacement / Région	Capacité (en MW)
Durham College District Energy	Gaz	Est de la région du grand Toronto	2,3
Villa Colombo Vaughan	Gaz	Nord de la région du grand Toronto	0,2
Autre (producteurs de réserve)	Pétrole	Distribution à l'échelle de l'Ontario	50,5
Producteurs d'énergie à gaz à effet de serre, région de Leamington	Pétrole	Windsor/Essex	17,6
Centrales hydroélectriques d'Ontario Power Generation (65 centrales)	Hydroélectricité	Distribution à l'échelle de l'Ontario	6 426,0
Smoky Falls Generating Station (redéveloppement)	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	264,0
Wells Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	242,0
Harmon Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	219,0
Little Long Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	212,0
Aubrey Falls Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	156,0
Kipling Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	156,0
Producteur sans vocation de service public	Hydroélectricité	Distribution à l'échelle de l'Ontario	123,3
DAWatson (McPhail, Dunford, Scott)	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	80,3
Kipling Expansion	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	79,0
APIroquois (Island Falls, Iroquois Falls, Twin Falls)	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	70,0
MacKay Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	58,0
Smoky Falls Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	53,0
Clergue Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	51,9
Andrews Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	50,0
Rayner Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	47,5
Red Rock Falls Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	41,6
Kenora (Kenora, Norman)	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	31,6
Lac Seul/Ear Falls Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	29,3
Maletkraft	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	27,5
Umbata Falls Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	24,0
Hollingsworth Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	23,0
Gartshore Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	20,0
Domtar, Espanola Mill	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	18,0
Hogg Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	16,0
Healey Falls Generating Station	Hydroélectricité	Peterborough to Kingston	15,7
Steephill Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	15,5
Mission Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	15,0
Wawaitin Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	15,0
Lower Sturgeon Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	14,0
Harris Generating Station	Hydroélectricité	Est du lac Supérieur	12,5
Calm Lake Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	11,0
Fort Frances Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	10,0
Hound Chute Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	9,6
Centrale des chutes de la Chaudière n° 4	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	9,3
Sturgeon Falls Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	9,0
Centrale des chutes de la Chaudière n° 2	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	8,4

Installation	Type d'énergie	Emplacement / Région	Capacité (en MW)
Glen Miller Generating Station	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	8,0
Tembec, Smooth Rock Falls Facilities	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	8,0
Swift Rapids Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	7,9
Heywood Generating Station	Hydroélectricité	Niagara	7,2
Ragged Chute Eco Power Centre	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	6,6
West Nipissing Power Generation	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	6,3
Sandy Falls Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	5,5
Ausable	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	4,7
London Street Generating Station	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	4,1
Minden Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	4,0
Stanley Adamson Powerhouse	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	3,9
Matthias Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	3,0
Wilson's Falls	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	2,9
Bracebridge Falls Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	2,6
Jones Falls	Hydroélectricité	St. Laurent	2,4
1149377 Ontario Limited	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	2,3
Campbellford-Seymour Electric Generation Inc.	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	2,0
Chutes Rideau	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	2,0
Kingston Mills	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	1,9
Chiblow Lake Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	1,7
Galetta Eco Power Centre	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	1,6
Appleton Eco Power Centre	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	1,4
Moose Rapids Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	1,4
Water Street Pumphouse	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	1,3
Parry Sound PowerGen Corporation	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	1,2
Burk's Falls	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	1,1
Marmora Generating Station	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	1,0
Renfrew Power Generation Inc. – Lower Plant	Hydroélectricité	Renfrew	1,0
Renfrew Power Generation Inc. – Upper Plant	Hydroélectricité	Renfrew	1,0
Brewers Mills	Hydroélectricité	St. Laurent	0,9
High Falls Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	0,8
Kagawong Generating Station	Hydroélectricité	Sudbury/Algoma	0,8
Gananoque	Hydroélectricité	St. Laurent	0,7
Long Slide Generating Station	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	0,7
Shand Dam Generating Station	Hydroélectricité	Kitchener Waterloo Cambridge Guelph	0,7
Conestogo Dam Generating Station	Hydroélectricité	Greater Bruce/Huron	0,6
Hurdman Dam	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	0,6
Maple Hill	Hydroélectricité	Greater Bruce/Huron	0,6
Trusler Chute Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	0,6
York River Generating Station	Hydroélectricité	Renfrew	0,6
Casselman Generating Station	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	0,5
Current River Hydro	Hydroélectricité	Nord-Ouest de l'Ontario	0,5
Devil's Gap Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	0,5

Installation	Type d'énergie	Emplacement / Région	Capacité (en MW)
635298 Ontario Inc.	Hydroélectricité	Nord-Est de Sudbury	0,3
Drag River Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	0,3
Enerdu Power Systems Ltd.	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	0,3
Saugeen Generating Station	Hydroélectricité	Greater Bruce/Huron	0,3
Little Burgess Generating Station	Hydroélectricité	Baie Georgienne Sud/Muskoka	0,2
Stewart Generating Station	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	0,2
Tweed Generating Station	Hydroélectricité	De Peterborough à Kingston	0,2
Washburn	Hydroélectricité	St. Laurent	0,2
Barrie Small Hydro Limited	Hydroélectricité	Grande région d'Ottawa	0,1
Scone Generator	Hydroélectricité	Greater Bruce/Huron	0,1
Bruce Power Nuclear Generating Station	Nucléaire	Greater Bruce/Huron	6 329,0
Darlington Nuclear Generating Station	Nucléaire	Est de la GRT	3 524,0
Pickering Nuclear Generating Station	Nucléaire	Est de la GRT	3 094,0
South Kent Wind (KoreanConsortium)	Éolienne	Chatham/Lambton/Sarnia	270,0
Wolfe Island Wind Project	Éolienne	De Peterborough à Kingston	198,0
Enbridge Ontario Wind Farm	Éolienne	Greater Bruce/Huron	182,0
Grand Renewable Energy Park	Éolienne	De Burlington à Nanticoke	148,6
Melancthon II Wind Plant	Éolienne	Baie Georgienne Sud/Muskoka	132,0
Kruger Energy Port Alma Wind Power Project	Éolienne	Windsor/Essex	101,2
Kruger Energy Chatham Wind	Éolienne	Windsor/Essex	101,1
Erie Shores Wind Farm	Éolienne	Région de London	99,0
Greenwich Wind Farm	Éolienne	Nord-Ouest de l'Ontario	99,0
Prince I Wind Power Project	Éolienne	Est du lac Supérieur	99,0
Talbot Wind Farm	Éolienne	Chatham/Lambton/Sarnia	98,9
Prince II Wind Power Project	Éolienne	Est du lac Supérieur	90,0
Raleigh Wind Energy Centre	Éolienne	Chatham/Lambton/Sarnia	78,0
Ripley Wind Power Project	Éolienne	Greater Bruce/Huron	76,0
Melancthon I Wind Plant	Éolienne	Baie Georgienne Sud/Muskoka	67,5
Gosfield Wind Project	Éolienne	Windsor/Essex	50,0
Kingsbridge I Wind Power Project	Éolienne	Greater Bruce/Huron	39,6
Total			**[illegible]**

Annexe 3 – Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

Approvisionnement diversifié – Désigne les différents types de ressources utilisées pour répondre à la demande d'électricité sur un territoire donné. L'Ontario mise sur un assortiment diversifié de ressources qui, ensemble, répondent d'heure en heure et l'année durant à notre demande en électricité : bioénergie, hydroélectricité, gaz naturel, et énergies nucléaire, solaire et éolienne.

Bioénergie – Énergie produite à partir de biomasse : plantes vivantes ou mortes depuis peu et produits d'origine animale entre autres déchets ligneux, résidus agricoles, fumier, sous-produits de la transformation des aliments et résidus de cuisine.

Capacité de pointe – Capacité disponible pour produire de l'énergie durant les périodes de pointe.

Charge – Quantité d'électricité utilisée par des consommateurs ou des dispositifs branchés à un réseau de production d'électricité.

Compteur intelligent – Un dispositif électronique qui enregistre la consommation d'électricité à des intervalles de plus ou moins une heure et qui transmet les données au service public à des fins de facturation et de surveillance.

Demande de base – Demande minimale continue d'énergie électrique.

Distribution – Le réseau de distribution achemine de l'électricité depuis le réseau de transport jusqu'aux consommateurs. Le réseau de distribution comprend des lignes de moyenne tension, des sous-stations, des transformateurs sur poteau, des lignes de distribution de basse tension et des compteurs d'électricité.

Économies de la demande – Réduction de la réserve totale de ressources électriques dont l'Ontario a besoin pour répondre à la demande de pointe.

Économies d'énergie – Réduction de l'approvisionnement global en énergie électrique en vue de combler les besoins en énergie des maisons, des entreprises et des organismes de l'Ontario.

Frais d'électricité – Frais intégrant le Prix horaire de l'énergie en Ontario et les frais de l'Ajustement global, dont la somme figure sur la facture d'électricité des consommateurs sous la mention « frais d'électricité ».

Gestion de la demande – Mesures prises pour contrôler la quantité d'énergie utilisée à un moment donné, en augmentant ou en diminuant la consommation ou encore en la déplaçant dans le temps.

Kilowatt (kW) – Unité d'énergie normalisée équivalant à mille watts (W).

Kilowatt-heure (kWh) – Mesure de la production ou de la consommation d'énergie pendant une période donnée. Un kilowatt-heure mesure la consommation ou la production de mille watts en une heure.

Limitation – Réduction de la production d'électricité imposée aux producteurs par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) pour atténuer un surplus d'électricité.

Mégawatt (MW) – Unité d'énergie équivalant à mille kilowatts (kW) ou un million de watts (W).

Mégawatt-heure (MWh) – Mesure de la production ou de la consommation d'énergie pendant une période donnée. Un mégawatt-heure (MWh) mesure la consommation ou la production de un million de watts en une heure.

Production de base – Sources de production conçues pour fonctionner continuellement, comme les centrales nucléaires et de nombreux types de centrales hydroélectriques.

Production de base excédentaire (PBE) – Quand l'énergie électrique produite par les producteurs d'énergie de base de l'Ontario excède la demande en électricité de l'Ontario.

Production de pointe – Sources de production habituellement conçues pour ne fonctionner qu'afin de combler la demande en période de pointe (moments où la demande en énergie est beaucoup plus élevée que la demande moyenne) durant la journée, le gaz naturel par exemple.

Production en charge commandée – Sources de production, dont l'utilisation peut être augmentée ou diminuée au gré de la fluctuation de la demande ou de la disponibilité d'autres sources d'approvisionnement. Les producteurs en charge commandée proposent de fournir de l'électricité selon des quantités et des prix variables à chaque heure de la journée. Ils doivent pouvoir moduler la quantité d'électricité qu'ils produisent en réponse aux nouvelles consignes émises toutes les cinq minutes par la SIERE. Le gaz naturel est un exemple de source de production en charge commandée.

Production intermittente d'énergie – Sources de production d'électricité exploitées à des moments particuliers, par exemple des producteurs d'énergie solaire ou éolienne dont la production dépend de la vitesse du vent ou de l'ensoleillement.

Programme à tarifs de rachat garantis – Programme visant à assurer un approvisionnement en énergie renouvelable lancé en septembre 2009 sous la direction du ministre de l'Énergie et offrant aux producteurs d'énergie à partir de ressources renouvelables des prix contractuels substantiellement plus élevés que le programme d'offre standard précédent qu'il remplace. Le programme a deux volets : le volet TRG pour les projets de plus de 10 kW et le volet microTRG pour les projets de 10 kW ou moins.

Puissance installée – Production maximale d'énergie attendue d'une installation.

Réserve de fonctionnement – Énergie en attente pour composer avec des pertes de puissance imprévues.

Réserve de planification – Énergie en réserve pour répondre à la demande dans l'avenir et composer avec des incertitudes au plan économique ou météorologique.

Société de distribution locale – Service public qui est propriétaire et qui exploite un réseau de distribution aux fins de la distribution locale d'électricité à des consommateurs.

Térawatt-heure (TWh) – Unité de mesure de l'énergie produite ou consommée pendant une période donnée équivalant à un million de mégawatts-heure. En 2014, la consommation d'énergie en Ontario s'est élevée à 139,8 TWh.

Transport – Acheminement de l'électricité au moyen de lignes de haute tension depuis les installations de production jusqu'aux réseaux de distribution locale et aux consommateurs.

Chapitre 3

Section

3.06 Hydro One — Gestion des actifs de transport et de distribution de l'électricité

1.0 Contexte

1.1 Aperçu

Hydro One Inc., l'un des plus grands réseaux de distribution d'électricité en Amérique du Nord, comporte trois segments redditionnels clés :

- **Transport :** Hydro One Networks Inc. transmet de l'électricité par son réseau de transport à haute tension de 29 000 kilomètres qui envoie de l'électricité de ses producteurs d'électricité à environ 90 grands clients industriels et 47 des 71 sociétés de distribution locales (SDL), ou services publics, en Ontario, ainsi qu'aux sociétés de distribution locales de Hydro One;
- **Distribution :** Hydro One Networks Inc. livre et vend également de l'électricité à des clients résidentiels et industriels par son réseau de distribution à basse tension qui s'étend sur 125 000 kilomètres et dessert les SDL pour environ 1,4 million de clients, essentiellement dans les plus petites municipalités et les régions rurales de la province, ce qui représente 28 % de tous les clients en Ontario. (Cela diffère de la plupart des autres distributeurs, qui servent habituellement les plus grandes régions urbaines environnantes. Hydro One compte en moyenne 11 clients par kilomètre de ligne de distribution, tandis que la moyenne des 4 plus grandes SDL en Ontario est de 51.) Hydro One envoie également de l'électricité aux 24 autres SDL plus petites qui ne sont pas desservies directement par le réseau de transport;
- **Télécommunications :** Hydro One Telecom Inc. gère un système de télécommunications qui permet à Hydro One de surveiller et d'exploiter à distance l'équipement de son réseau de transport. Des services de télécommunications sont également vendus à de grands revendeurs et à des utilisateurs commerciaux.

Le réseau électrique de l'Ontario est un réseau de producteurs d'électricité et de clients branchés par des tours et des lignes de transmission à haute tension et des lignes de distribution à basse tension. Hydro One possède et exploite 96 % du réseau de transport d'électricité de la province, les 4 % qui restent appartenant à quatre sociétés privées. Le réseau de transport recueille de l'électricité des producteurs et l'envoie au moyen de tours et de lignes de transport à haute tension à des postes de transformation, où l'électricité est convertie en basse

tension, puis est acheminée du poste de transformation à une SDL ou à un grand client industriel.

Les SDL possèdent et exploitent les lignes à basse tension qui distribuent ou livrent de l'électricité aux résidences et aux entreprises. Au 31 décembre 2014, on comptait 71 SDL dans l'ensemble de la province qui appartenaient surtout aux municipalités qu'elles desservent, en plus des opérations du réseau de distribution de Hydro One Networks (dans le reste du présent rapport, il sera question de 72 SDL, parce que nous incluons Hydro One Networks comme SDL). Ce nombre comprend Hydro One Brampton Networks Inc., filiale en propriété exclusive de Hydro One Inc., qui exploite une SDL autonome qui dessert la région de la Ville de Brampton. De plus, Hydro One Remote Communities Inc. exploite des réseaux autonomes de production et de distribution pour 21 communautés éloignées du Nord de l'Ontario qui servent 3 500 clients.

La **figure 1** illustre l'organisation ainsi que les rôles et les responsabilités des entités principales, dont Hydro One, oeuvrant dans le réseau électrique en Ontario, notamment dans les domaines de la formulation de politiques, de la planification, de la production, de l'établissement de prix, de la réglementation, du transport et de la distribution. (Voir la **section 3.05** du *Rapport annuel* de cette année sur notre audit de la planification du système d'énergie électrique par le ministère de l'Énergie.)

Le mandat de Hydro One consiste à transmettre et distribuer de l'électricité de façon sûre, fiable et économique. La société est visée par des directives de son actionnaire unique, soit le gouvernement de l'Ontario, et exploitée en conformité avec les lois et les règlements en vigueur, notamment la *Loi de 1998 sur l'électricité*. Le conseil d'administration est chargé de gérer la société et de superviser la direction.

La Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) régit les permis et la réglementation des sociétés de transport et de distribution de Hydro One sous le régime de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*. La CEO fixe les tarifs de transport et de distribution et délivre des permis à Hydro One pour les deux réseaux.

Hydro One est liée par les modalités de ses permis de transport et de distribution, ainsi que par les exigences du code du réseau de transport et du code du réseau de distribution, tous deux produits par la CEO. Les codes prévoient les conditions minimales qu'un transporteur ou un distributeur doit respecter pour s'acquitter de son obligation d'exploiter et de maintenir chaque réseau.

Les bénéfices de Hydro One proviennent surtout de ses sociétés de transport et de distribution réglementées. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014, les produits de Hydro One ont totalisé 6,548 milliards de dollars et ses frais d'exploitation et autres ont atteint 5,801 milliards de dollars, ce qui a permis de dégager un bénéfice net de 747 millions de dollars. Les immobilisations nettes de Hydro One au titre du transport, de la distribution et des télécommunications atteignaient environ 16,2 milliards de dollars. À la fin de 2014, Hydro One comptait 5 500 employés permanents et avait employé 2 100 travailleurs temporaires pendant l'année. Ces derniers sont surtout des travailleurs saisonniers, en poste d'avril à octobre dans des projets de construction. En outre, ils viennent compléter l'effectif affecté aux lignes et à la foresterie de Hydro One.

1.2 Réseau de transport

Le réseau de transport de Hydro One disposait d'immobilisations corporelles nettes (par exemple des lignes, des tours et des postes de transformation) d'une valeur de 9,3 milliards de dollars au 31 décembre 2014. Le réseau de transport est exploité sur de longues distances et relie les installations de production d'électricité à des SDL et à des clients de transport de type utilisateur final, tels que des mines, des usines de fabrication de voitures et des usines pétrochimiques par des tours et lignes de transport branchées à des postes de transformation. Le réseau de transport est lié à cinq territoires contigus : le Québec, le Manitoba, l'État de New York, le

Figure 1 : Rôles et responsabilités des entités principales oeuvrant dans le réseau électrique en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Michigan et le Minnesota. Ces liens visent à faciliter le transfert d'électricité entre l'Ontario et les autres territoires.

Les tours et lignes de transport à haute tension sont exploités à 500 000 volts, 230 000 volts et 115 000 volts. Presque toutes les lignes sont aériennes plutôt que souterraines. Les éléments clés des lignes de transport à haute tension comprennent les lignes, les conducteurs aériens, les structures de soutien en acier (les tours) et les transformateurs. Hydro One possède et exploite 299 postes de transformation qui comportent 722 transformateurs, 4 604 disjoncteurs de puissance et 14 000 commutateurs, ainsi que du matériel de protection et de contrôle. Il y a également une infrastructure matérielle, constituée d'immeubles, de routes et de clôtures de sûreté se trouvant dans les limites d'un poste.

Les pannes d'électricité imprévues touchant le réseau de transport sont surtout causées par les conditions météorologiques, notamment les foudroiements, et par les défaillances de l'équipement. Environ 70 % des points de livraison (qui reçoivent plus de 85 % de toute l'électricité) du réseau de transport de Hydro One sont des points de livraison à circuit multiple, ce qui signifie que plus d'une ligne est disponible pour fournir de l'électricité aux clients se trouvant le long de cette ligne. Le reste du réseau de transport comporte des points de livraison à circuit simple. Lorsque des tours et lignes de transport multiples sont branchées à un client, une panne d'électricité affectant une ligne ne perturbera pas l'alimentation en électricité d'un client parce que l'autre ligne qui est opérationnelle continue de fournir de l'électricité.

(L'**annexe** figurant à la fin du présent rapport renferme un glossaire des termes dont nous nous sommes servis.)

Hydro One doit respecter les normes de fiabilité établies par la North American Electricity Reliability Corporation (NERC). La NERC a pour mission de veiller à la fiabilité générale du réseau de production-transport d'électricité en Amérique du Nord. Comme le réseau de transport nord-américain est interconnecté, ses installations sont régies par un ensemble de normes communes sur la fiabilité de leurs opérations. La NERC, qui travaille avec les quelque 1 400 organismes de production-transport d'électricité que l'on trouve sur le continent, dont Hydro One, institue ces normes et en surveille l'application.

Le réseau de transport est surveillé, contrôlé et géré par le centre de contrôle du réseau de l'Ontario (qui se trouve à Barrie). Le centre de contrôle surveille le réseau 24 heures sur 24 par voie électronique, répond aux alarmes déclenchées par le matériel, et peut restaurer, détourner et interrompre le transport d'électricité à distance. Le centre de contrôle autorise également toutes les pannes prévues (notamment lorsqu'il faut entretenir le matériel du réseau de transport) et dépêche des équipes chargées de réparer les pannes imprévues.

Chez Hydro One, les produits tirés du transport ont totalisé 1,6 milliard de dollars en 2014. Ces produits se fondent sur les tarifs du transport fixés par la CEO, pour lesquels Hydro One présente des demandes de tarifs tous les deux ans. Le tarif est conçu de manière à recouvrer suffisamment de produits auprès des clients industriels et des SDL pour soutenir les coûts de fonctionnement et d'entretien du réseau de transport de Hydro One.

1.3 Réseau de distribution

Le réseau de distribution de Hydro One s'étend géographiquement sur 75 % de l'Ontario et dessert 28 % des clients de la province. Il sert environ 1,4 million de clients au détail, 44 grands utilisateurs de l'industrie et 24 petites SDL. Hydro One est la plus grosse SDL en Ontario, tant sur le plan du nombre de clients servis que sur celui de la région géographique desservie.

Les immobilisations corporelles nettes du réseau de distribution ont une valeur de 5,9 milliards de dollars. Le réseau est constitué de 123 000 kilomètres de lignes de distribution en exploitation sous les 50 000 volts, de 1,6 million de poteaux en bois, de 500 000 transformateurs sur

poteau et d'environ 1 200 postes de distribution. Ces postes comprennent généralement du matériel comme des transformateurs, des commutateurs et de l'équipement de protection et de contrôle, et peuvent englober des immeubles, des routes et des clôtures de sûreté. De 2012 à 2014, Hydro One a installé au coût de 660 millions de dollars environ 1,2 million de compteurs intelligents, ce qui lui permet de recevoir à distance les données d'utilisation des clients individuels dans son système de télécommunications.

Le centre de contrôle est également chargé de superviser le réseau de distribution. Toutefois, en règle générale, le système n'a pas l'équipement requis pour surveiller le service par voie électronique afin de repérer des pannes. Lorsque survient une panne d'électricité, le centre de contrôle reçoit les appels d'interruption de service de ses clients et dépêche ses équipes de travail locales dans l'ensemble de la province afin de rétablir le service. Les pannes d'électricité imprévues qui touchent le réseau de distribution sont souvent imputables à des chutes d'arbres et de branches (31 %), à des défaillances de l'équipement (25 %), ainsi qu'à divers incidents comme des accidents impliquant des voitures ou des animaux sauvages (27 %). Par ailleurs, les pannes du réseau de transport, qui fournit de l'électricité au réseau de distribution, occasionnent moins de 1 % des pannes du réseau de distribution. De plus, les pannes prévues pour effectuer des travaux d'entretien représentent 17 % des pannes.

Le produit des entreprises de distribution a totalisé environ 4,9 milliards de dollars en 2014. Comme dans le cas du réseau de transport, le produit de la distribution repose sur les tarifs de transport fixés par la CEO, qui se fondent sur les demandes de tarifs distinctes présentées par Hydro One, qui couvrent généralement des périodes de un an à trois ans.

1.4 Système de télécommunications

Le système de télécommunications à haute vitesse de Hydro One qui comprend ses réseaux de transport et de distribution, avait des immobilisations corporelles nettes de 541 millions de dollars. Le système est utilisé pour fournir des télécommunications à l'équipement de surveillance, de protection et de contrôle du réseau de transport de Hydro One, ainsi que les données commerciales, les réseaux vocaux et les opérations des compteurs intelligents de son réseau de distribution. Le système permet au centre de contrôle de recevoir des données en temps réel sur le rendement du réseau de transport et d'exploiter à distance de l'équipement de protection du transport. L'utilisation du système de télécommunications est également vendue à des entreprises de télécommunications et à des clients commerciaux, ce qui a donné lieu en 2014 à des produits de 57 millions de dollars.

1.5 Privatisation de Hydro One Inc. et vente de Hydro One Brampton Networks Inc.

Le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* en juin 2015 afin de permettre la vente d'un maximum de 60 % des actions ordinaires de la province dans Hydro One. Le gouvernement a annoncé des plans pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2016 dans le but de lancer un premier appel public à l'épargne d'environ 15 % des actions ordinaires de Hydro One. La loi exige que la province conserve au moins 40 % des actions ordinaires dans Hydro One, et aucun autre actionnaire unique n'aurait le droit de détenir plus de 10 % du total des capitaux propres. En avril 2015, le Conseil consultatif de la première ministre pour la gestion des biens provinciaux a établi pour Hydro One une valeur estimative de 13,5 à 15 milliards de dollars; sur la base de cette estimation, la vente de 60 % de Hydro One pourrait rapporter 9 milliards de dollars à la province, qui est l'actionnaire unique.

La *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, qui doit entrer en vigueur le 4 décembre 2015, retire également au Bureau de la vérificatrice générale la capacité d'effectuer des audits de l'optimisation des ressources portant sur les opérations de Hydro One Inc. et de faire rapport sur ces audits. Par conséquent, cet audit de la gestion par Hydro One des biens de transport et de distribution d'électricité, qui a commencé avant le dépôt de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, constituera le dernier audit de l'optimisation des ressources publié par le Bureau.

Le gouvernement procède également à la vente de Hydro One Brampton Networks, qui devrait rapporter à la province environ 607 millions de dollars, après déduction des rajustements de prix. En avril 2015, le gouvernement a annoncé qu'il avait accepté une offre non sollicitée de trois autres SDL — Enersource Corporation, Powerstream Holdings Inc. et Horizon Holdings Inc. — en vue d'une fusion avec Hydro One Brampton Networks.

Le 31 août 2015, Hydro One a déclaré un dividende transférant toutes ses actions dans Hydro One Brampton Networks à la province. La vente, qui était encore en cours en septembre 2015, est sujette à l'approbation des municipalités locales qui possèdent les autres SDL et de la Commission de l'énergie de l'Ontario.

2.0 Objectif et portée de l'audit

L'objectif de notre audit était de déterminer si Hydro One disposait de procédures et de systèmes adéquats pour gérer et maintenir de manière efficace et économique son actif de transport et de distribution conformément aux politiques et aux exigences réglementaires de Hydro One, et assurer la fiabilité du réseau pour tous ses clients.

Des cadres supérieurs de Hydro One ont revu et accepté notre objectif et nos critères d'audit.

Notre travail d'audit comprenait des entrevues avec la direction et le personnel de Hydro One, ainsi que l'examen et l'analyse des dossiers pertinents, des bases de données sur l'actif et des autres systèmes, politiques et procédures de TI, et les demandes réglementaires au titre des réseaux de transport et de distribution de Hydro One faites à la Commission de l'énergie de l'Ontario.

Nos travaux ont surtout été effectués au siège social de Hydro One à Toronto. Toutefois, nous avons également visité plusieurs postes de transport et de distribution, le centre de contrôle du réseau de l'Ontario situé à Barrie et l'atelier central d'entretien à Pickering. Pendant nos visites, nous avons interviewé le personnel chargé des opérations et avons eu des discussions avec plusieurs membres clés du personnel chargés de la gestion de la végétation dans l'ensemble de la province. Nous avons également rencontré des représentants de l'Association of Major Power Consumers in Ontario, de l'Association canadienne de l'électricité, et de l'Ontario Society of Professional Engineers. Nous avons examiné les rapports internes d'audit antérieurs de Hydro One, qui renfermaient également des constatations cohérentes avec notre propre rapport.

Nos travaux n'englobaient pas Hydro One Brampton Networks, qui est gérée et exploitée en tant que SDL autonome et qui est distincte de Hydro One Networks, son réseau de distribution. Cet audit n'englobait pas non plus les décisions récentes du gouvernement de privatiser Hydro One Inc. et de vendre Hydro One Brampton Networks. Ces deux transactions n'avaient pas encore été finalisées au moment de l'achèvement de nos travaux sur le terrain en juillet 2015. Nous n'avons pas couvert non plus Hydro One Remote Communities, parce que ses communautés ne sont pas branchées au réseau électrique de l'Ontario.

Nos travaux d'audit ont été faits de janvier à juillet 2015 et nous nous sommes concentrés sur les activités de Hydro One au cours des trois années civiles allant de 2012 à 2014.

3.0 Résumé

Le mandat de Hydro One est d'assurer le transport et la distribution d'électricité de façon sûre, fiable et économique. Les clients de Hydro One disposent plutôt d'un réseau d'électricité dont la fiabilité diminue, tandis que ses coûts augmentent. Les clients subissent de plus en plus de pannes d'électricité, qui sont essentiellement causées par un programme de gestion des biens qui ne permet pas d'entretenir des biens ou de remplacer de l'équipement vieillissant de façon efficace et opportune, ainsi que par un programme de gestion de la végétation qui n'a pas fait diminuer efficacement le nombre de pannes causées par des arbres.

Parmi les aspects les plus importants que nous avons relevés comme devant être améliorés sur le plan de la fiabilité du transport, mentionnons les suivants :

- **La fiabilité du réseau de transport s'est détériorée :** La fiabilité du réseau de transport de Hydro One s'est détériorée de 2010 à 2014. La durée des pannes est de 30 % plus longue et leur fréquence a augmenté de 24 %. Au cours de la même période, les dépenses de Hydro One pour l'exploitation du réseau de transport et le remplacement de biens vieux ou en mauvais état ont augmenté de 31 %. La fiabilité globale du réseau de transport de Hydro One se compare favorablement à d'autres transporteurs d'électricité au Canada. Cependant, elle a empiré comparativement aux transporteurs des États-Unis.
- **Les pannes d'équipement augmentent, tout comme le retard dans l'entretien préventif :** Hydro One accumule de plus en plus de retard dans les travaux d'entretien préventif à effectuer sur l'équipement de son réseau de transport, et ce manque d'entretien a entraîné des défaillances de l'équipement. Le retard dans les ordres d'entretien préventif de l'équipement des stations de transport s'est accru de 47 %, passant de 3 211 ordres en 2012 à 4 730 ordres en 2014. Au même moment, le nombre de pannes de l'équipement du réseau de transport a augmenté de 7 %, passant de 2 010 en 2012 à 2 147 en 2014. Le coût de rattrapage du retard dans les ordres de travail d'entretien préventif s'est accru de 36 %, passant de 6,1 millions de dollars le 31 décembre 2012 à 8,3 millions de dollars le 31 décembre 2014.
- **Hydro One ne remplace pas l'actif à risque très élevé, contrairement à ce qui est indiqué dans ses demandes de tarifs :** Nous avons constaté qu'Hydro One ne remplaçait pas les actifs qu'elle jugeait en très mauvais état et à très grand risque de défaillance, et qu'elle utilisait ces actifs dans des demandes de tarifs successives à la Commission de l'énergie de l'Ontario pour justifier des hausses de tarif. Les transformateurs identifiés comme étant en très mauvais état devraient être remplacés dès que possible; toutefois, Hydro One a remplacé seulement 4 des 18 transformateurs qu'elle a jugés être en très mauvais état dans sa demande de 2013-2014 utilisée pour obtenir des hausses de tarif, et elle a plutôt remplacé d'autres vieux transformateurs cotés en meilleur état. Ces transformateurs présentent davantage de risque de défaillance, et nous avons constaté que deux transformateurs cotés en très mauvais état et ayant subi des défaillances ont entraîné pour les clients des pannes qui ont duré 200 minutes en 2013 et 220 minutes en 2015. La demande relative au tarif touchant le réseau de transport de Hydro One pour la période de deux ans de 2015-2016 indiquait 34 transformateurs classés à « risque très élevé » de défaillance; toutefois, la demande n'indiquait pas que Hydro One prévoyait en remplacer seulement 8 pendant cette période. En choisissant de ne pas utiliser les fonds supplémentaires dégagés à même les hausses de tarif approuvées par la CEO pour

remplacer 26 transformateurs en très mauvais état, Hydro One devra demander à nouveau 148 millions de dollars pour procéder à ce remplacement qui aurait dû être fait depuis longtemps.

- **Des actifs de transport importants qui en sont au-delà de leur vie utile prévue sont encore utilisés :** Le risque de panne d'électricité chez Hydro One peut augmenter si Hydro One ne dispose pas d'un programme efficace de remplacement des actifs de transport qui ont excédé leur durée de vie utile prévue. Le nombre d'éléments d'actifs de transport importants, tels que des transformateurs, des disjoncteurs et des poteaux en service au-delà de leur date de remplacement régulière variait de 8 % à 26 % pour tous les types d'actifs en service. Le remplacement de ces actifs finira par coûter à Hydro One quelque 4,472 milliards de dollars, soit plus de 600 % de plus que ses dépenses en capital pour le maintien de 621 millions de dollars pour 2014.
- **Les demandes de financement faites à la Commission de l'énergie de l'Ontario ne sont pas étayées par des données fiables :** Les cotes sur l'état de l'actif données par Hydro One dans ses demandes de tarifs de 2013-2014 et de 2015-2016 présentées à la CEO étaient inexactes et renfermaient des erreurs en raison de systèmes internes peu fiables de rapport sur l'état des actifs. Nous avons constaté que 27 des 41 transformateurs remplacés en 2013 ou en 2014 avaient été déclarés à tort dans les demandes de tarifs comme étant en bon ou en très bon état; néanmoins, Hydro One avait alors des plans pour remplacer plusieurs de ces transformateurs en raison de leur âge avancé ou de leur mauvais état. De même, nous avons constaté que 24 des 43 transformateurs ayant fait l'objet d'un rapport inexact dans la demande de tarifs de 2015-2016 présentaient un risque faible ou très faible de défaillance et devaient déjà être remplacés pendant cette période.
- **Le système Asset Analytics ne prend pas en compte avec exactitude tous les facteurs liés aux décisions de remplacement des actifs :** Il manque souvent des renseignements clés, qui sont parfois mal pondérés, dans le système Asset Analytics, le nouveau système informatique de planification des investissements de Hydro One implanté en 2012 en remplacement des anciens systèmes. Par conséquent, les actifs qui doivent être remplacés ne sont pas désignés avec exactitude. Nous avons constaté que la base de données Asset Analytics n'intègre pas de facteurs qualitatifs, comme des données sur l'obsolescence technologique ou des données du fabricant, des défaillances connues des actifs et des préoccupations relatives à la santé et à la sécurité. Par exemple, les fuites d'huile constituent l'un des principaux motifs de remplacement d'un transformateur. Toutefois, ce renseignement n'a qu'une incidence mineure dans Asset Analytics pour établir le risque de défaillances de l'actif et le besoin de le remplacer. Dans son rapport à la CEO, Hydro One attribue à seulement 15 % l'incidence des fuites d'huile sur l'état d'un transformateur pour déterminer si l'état général d'un actif est classifié de très bon à très mauvais.
- **La sécurité limitée des dispositifs électroniques augmente le risque de pannes d'électricité :** L'approche de Hydro One visant à veiller à une sécurité appropriée des dispositifs électroniques du réseau de transport n'assurait pas un niveau de sécurité élevé et vigoureux de tous ses dispositifs électroniques. Seuls certains dispositifs de son réseau de transport obtiennent des niveaux de sécurité plus élevés pour satisfaire aux normes de la North American Electricity Reliability Corporation (NERC) sur le réseau de production-transport d'électricité, qui comprend les grandes lignes de transport et

les postes de transformation liés à d'autres États et provinces. Hydro One est tenue d'appliquer les normes de la NERC sur les dispositifs électroniques à seulement 18 % de ses postes de transport, et seulement aux dispositifs essentiels, ce qui représente moins de 17 % des dispositifs électroniques qui se trouvent dans ces postes. Tous les autres dispositifs électroniques qui sont employés à des fins de transport en Ontario et qui n'ont pas d'incidence sur le réseau de production-transport d'électricité sont régis par la politique de sécurité plus laxiste de Hydro One, qui n'est pas appliquée de manière cohérente aux dispositifs. Cette façon de faire accroît, pour les clients de l'Ontario, le risque de perturbations du service causées par du sabotage, du vandalisme, des virus informatiques et des changements non autorisés ou non intentionnels aux logiciels ou aux mesures de contrôle des dispositifs.

Voici certains des aspects les plus importants à améliorer sur le plan de la fiabilité de la distribution :

- **La fiabilité de la distribution est mauvaise et les coûts ont augmenté :** Le réseau de distribution de Hydro One a toujours été l'un des moins fiables parmi les grands distributeurs d'électricité au Canada entre 2010 et 2014. La durée moyenne des pannes signalées par les membres de l'Association canadienne de l'électricité (ACE) entre 2010 et 2014 était d'environ 59 % moindre que celle rapportée par Hydro One durant la même période, tandis que la fréquence moyenne des pannes chez les membres de l'ACE était de 30 % moindre. Dans un bulletin publié par la Commission de l'énergie de l'Ontario en 2014, Hydro One était classée dernière et avant-dernière parmi tous les distributeurs en Ontario pour ce qui est de la durée et de la fréquence des pannes en 2013. Au cours de la même période, les dépenses d'exploitation et d'entretien du réseau de distribution ou de remplacement des actifs qui étaient vieux ou en mauvais état ont augmenté de 18 %.
- **Hydro One n'enlève pas la végétation (les arbres) autour du réseau de distribution en temps opportun, ce qui fait augmenter le risque de pannes et diminuer la fiabilité du réseau :** Le motif principal des pannes de réseau de distribution de 2010 à 2014 était les bris de lignes causés par la chute d'arbres ou de branches. À cet égard, l'un des facteurs clés était que l'exploitation de Hydro One était basée sur un cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans, tandis que la moyenne d'un tel cycle pour 14 des services publics participants de Hydro One était de 3,8 ans. L'analyse effectuée par Hydro One elle-même révèle que l'écart dans le cycle de gestion de la végétation entre Hydro One et ses services participants a fait en sorte que ses travaux de gestion de la végétation réalisés en 2014 ont coûté 84 millions de dollars de plus que s'ils avaient été effectués dans un cycle de gestion de la végétation de quatre ans. En outre, les clients auraient subi moins de pannes causées par des arbres, et le total des pannes de cette année-là aurait été inférieur de 36 minutes.
- **Un mauvais établissement des priorités dans les travaux de gestion de la végétation a entraîné davantage de pannes causées par des arbres :** Le système utilisé par Hydro One pour désigner des lignes de distribution aux fins de la gestion de la végétation ne place pas la priorité dans les secteurs où les pannes liées aux arbres ont causé des perturbations. Nous avons trouvé des exemples dans lesquels la gestion de la végétation a été faite sur des lignes de distribution ayant subi peu de pannes causées par des arbres, et ce aux dépens des lignes de distribution touchées par beaucoup plus de pannes occasionnées par des arbres. Résultat : le nombre de pannes causées par des arbres a augmenté de 5 % entre 2010 et 2014 (passant de 7 747 en 2010 à 8 129 en 2014), tandis que les dépenses

consacrées à la gestion de la végétation se sont accrues de 14 % durant la même période (de 161 millions de dollars en 2010 à 183 millions de dollars en 2014).

- **Les données d'évaluation d'Asset Analytics portant sur les actifs de distribution sont incomplètes et peu fiables :** En juillet 2015, le système Asset Analytics de Hydro One, qui représente un outil important pour la prise de décisions de remplacement, disposait de données incomplètes et peu fiables sur les actifs de distribution. Nous avons constaté que trois ans après l'implantation de la base de données Asset Analytics, celle-ci renfermait des données incomplètes ou erronées sur les actifs du réseau de distribution. Par exemple :
  - les données disponibles pour évaluer les 152 disjoncteurs de postes de distribution étaient limitées;
  - les 14 transformateurs des postes de distribution vieux de moins de 10 ans se sont vu accorder à tort un pointage relatif à l'âge de 100, ce qui excéderait la durée de vie prévue de 40 ans de tels transformateurs.
- **Des actifs de distribution importants ayant excédé leur durée de vie utile sont encore utilisés :** Hydro One fait augmenter le risque de pannes d'électricité en ne remplaçant pas les actifs du réseau de distribution qui ont dépassé leur durée de vie utile prévue. La durée de vie prévue des poteaux de bois de Hydro One est de 62 ans, mais 202 000 poteaux, soit 13 % du total, étaient plus vieux. Le remplacement de ces poteaux finira par coûter 1,76 milliard de dollars. Seulement 12 000 poteaux environ sont remplacés chaque année, soit beaucoup moins que le nombre requis pour faire face au risque de chute de poteaux et beaucoup moins que le nombre de poteaux en service au-delà de leur durée de vie utile prévue. En outre, il en coûtera 158 millions de dollars de plus pour remplacer les 243 transformateurs de poste au-delà de leur durée de vie utile prévue de 50 ans.
- **Des compteurs intelligents ne sont pas utilisés pour repérer de manière proactive les pannes d'électricité :** Hydro One a installé 1,2 million de compteurs intelligents dans son réseau de distribution au coût de 660 millions de dollars, mais elle n'a pas implanté les logiciels et les capacités connexes pour améliorer son temps de réponse aux pannes d'électricité. À l'heure actuelle, les compteurs intelligents sont surtout utilisés par Hydro One pour la facturation, et non pour déterminer à distance le lieu des pannes d'électricité dans le réseau de distribution avant l'appel d'un client visant à déclarer une panne. Ces renseignements provenant des compteurs intelligents rendraient la répartition des équipes de travail plus rapide et efficace, ce qui améliorerait le service à la clientèle et permettrait d'économiser des coûts.

Voici certains des autres aspects importants à améliorer sur le plan des réseaux de transport et de distribution :

- **Nombre excessif de transformateurs de rechange en entreposage :** Hydro One n'avait pas de stratégie économique lui permettant de s'assurer qu'elle disposait d'un nombre adéquat de transformateurs de rechange, ce qui a fait qu'elle avait trop de transformateurs de rechange en entreposage. Bien que d'habitude, seulement quelque 10 transformateurs connaissent des défaillances chaque année, Hydro One comptait 200 transformateurs de rechange — soit 60 transformateurs de transport et 140 transformateurs de distribution — d'une valeur d'environ 80 millions de dollars en entreposage à l'atelier central d'entretien situé à Pickering. Trente-cinq de ces transformateurs avaient été en entreposage pendant au moins 10 ans. Hydro One elle-même estime qu'en normalisant les transformateurs et en améliorant les prévisions, elle pourra diminuer le

nombre de transformateurs de rechange d'au plus 25 % et épargner jusqu'à 20 millions de dollars au cours des 10 prochaines années. Nous estimons qu'une meilleure gestion permettrait de réaliser beaucoup plus d'économies, soit entre 50 et 70 millions de dollars.

- **Les problèmes de qualité de l'énergie ne sont pas corrigés de façon proactive :** Les principaux clients des réseaux de transport et de distribution se préoccupent de la qualité de leur énergie, notamment de pouvoir disposer de niveaux tension stables, mais Hydro One s'attaque aux problèmes de qualité de l'énergie seulement si des clients font une plainte. Hydro One a reçu 150 plaintes sur la qualité de l'énergie seulement de 90 gros clients industriels du secteur du transport depuis 2009. Pour mesurer les fluctuations et évaluer la fréquence et le lieu des problèmes de qualité de l'énergie, Hydro One a installé 138 appareils de mesure de la qualité énergétique dans ses réseaux de transport et de distribution depuis 2010. Toutefois, Hydro One ne surveille ni n'analyse les données de ces compteurs pour améliorer la fiabilité du système pour ses clients, sauf si un client a téléphoné pour faire une plainte.
- **Faiblesse des mécanismes de surveillance de la gestion des coûts des projets d'investissement :** Bien que Hydro One ait consacré annuellement plus de 1 milliard de dollars à des projets d'investissement de 2012 à 2014 pour préserver ses réseaux de transport et de distribution, nous avons constaté qu'elle disposait de faibles mécanismes de surveillance pour atténuer les coûts de projets. Par exemple, jusqu'à 55 % des coûts de projets sont des frais internes, car Hydro One a surtout recours à ses propres employés pour mener à bien des projets de construction; toutefois, elle n'analyse ni ne compare régulièrement ses coûts internes aux normes de l'industrie pour déterminer s'ils sont raisonnables.

Nous avons également constaté que toutes les estimations de projets d'investissement utilisées pour approuver des projets comprenaient en moyenne une provision pour éventualités de 20 % et une provision pour indexation des frais de 8 % qui incitaient peu les employés de Hydro One à terminer un projet suivant son estimation de coûts initiale, ou à élaborer des estimations de coûts plus exactes pour les projets. Nous avons demandé à la direction de Hydro One de dresser un rapport qui comparait l'approbation initiale de projet, dont les provisions, avec les coûts réels de projet pour tous les projets achevés pour les années 2013 à 2015. Le rapport que nous avons reçu en juin 2015 était incomplet et comprenait seulement 61 des 105 projets approuvés d'une valeur de plus de 1 million de dollars. Sur la base du rapport incomplet, nous évaluons que Hydro One a dépensé en moyenne 22 % de plus que les estimations de coût initial de projet et s'est servie des provisions pour achever ces projets. Au total, ce sont donc 150 millions de dollars de plus que ce qu'indiquaient les estimations de coût initial de projet qui ont été dépensés.

Compte tenu du fait que le Bureau de la vérificatrice générale n'aura plus compétence sur Hydro One à compter du 4 décembre 2015, nous avons formulé la recommandation suivante, qui demande que la Commission de l'énergie de l'Ontario tienne compte des observations que nous avons formulées dans le présent rapport au cours de ses processus de réglementation :

- Que la Commission de l'énergie de l'Ontario, pour le compte des consommateurs d'électricité en Ontario, examine dans le cadre de sa surveillance réglementaire de Hydro One le présent rapport, les recommandations, et les mesures à venir prises par Hydro One pour améliorer la fiabilité et la rentabilité de ses réseaux de transport et de distribution.

Le présent rapport renferme 17 recommandations à Hydro One, comportant 27 mesures, pour donner suite aux constatations de cet audit.

RÉPONSE GLOBALE DE LA COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO

Dans le cadre de son régime de réglementation, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) a recours à certains mécanismes pour que tous les services publics, dont Hydro One, respectent une norme élevée d'efficacité et d'efficience. Les recommandations formulées par la vérificatrice générale dans le présent rapport sont utiles pour soutenir davantage nos efforts et pour tenir Hydro One responsable de gérer prudemment ses ressources et d'améliorer son service.

La CEO s'engage à utiliser tous les renseignements importants qui sont à sa disposition pour ses délibérations et ses mécanismes décisionnels, et, s'il y a lieu, se penchera sur les secteurs à améliorer dans l'avenir, tels qu'identifiés par la vérificatrice générale, dans l'exercice de ses fonctions de réglementation afin de veiller à ce que Hydro One effectue une planification et des investissements appropriés, procède à l'entretien optimal de ses systèmes, et se compare à des éléments de comparaison externes.

Le rapport met en relief un certain nombre de domaines dans lesquels Hydro One peut améliorer la qualité de sa planification et la rentabilité de l'exécution de ces plans. La CEO accorde elle aussi une priorité élevée à la valeur accordée aux consommateurs d'électricité en retour des tarifs qu'ils paient. En 2012, la CEO a élaboré le cadre réglementaire renouvelé pour les distributeurs d'électricité (le « CRRE »), qui s'intéresse surtout à la gestion rigoureuse de l'actif et à la planification de l'investissement à l'appui de la rentabilité des opérations. Le cadre prescrit le recours à l'analyse comparative de l'industrie pour améliorer le rendement par rapport aux coûts et comporte des attentes élevées d'amélioration continue visant à accroître la productivité des opérations. On s'attend à ce que les services publics s'engagent auprès de leurs clients à comprendre leurs besoins et leurs préférences et à se concentrer sur la réalisation de résultats qui tiennent compte de leurs priorités.

La CEO, dans son évaluation de la plus récente demande de recalcul des tarifs de Hydro One (EB-2013-0416), qui est la première demande à avoir été présentée dans le cadre renouvelé de la CEO, a relevé certaines lacunes : elle a notamment conclu que la planification des investissements en distribution de Hydro One Networks Inc. ne semble pas encore tout à fait harmonisée avec l'état actuel de ses actifs; que sa gestion de la végétation n'indique pas suffisamment des gains de productivité ou d'améliorations à la productivité; et que ses engagements dans le domaine de la productivité ne montrent pas que la société est suffisamment orientée vers l'amélioration continue.

Par conséquent, la CEO a déjà obtenu l'engagement de Hydro One de juger bon nombre des éléments mis en relief par le rapport de la vérificatrice générale dans ses recommandations d'audit et d'en faire rapport. De fait, compte tenu des préoccupations de la CEO sur la question de savoir si les priorités de Hydro One en matière d'investissements dans le domaine de la distribution avaient été maximisées dans la dernière demande de tarifs de Hydro One, la CEO n'a approuvé que trois ans d'un plan projeté de dépenses en investissements plutôt que les cinq ans demandés par Hydro One, et a indiqué que d'autres approbations dépendront de la qualité de la preuve justificative de Hydro One.

Dans le cadre de sa décision sur cette demande, la CEO a pris d'autres mesures pour veiller à ce que Hydro One règle les lacunes dans sa planification et son analyse comparative, dont bon nombre recoupent directement les recommandations de la vérificatrice générale.

Plus précisément, la CEO a notamment ordonné ou a obtenu l'engagement de Hydro One :

- de mener une analyse comparative externe sur les coûts unitaires du remplacement de ses poteaux de distribution et de ses plans de remise à neuf de ses postes;
- d'envisager l'examen externe de la planification de son réseau de distribution;
- de faire rapport sur les investissements en service réalisés par rapport au plan;
- d'effectuer une étude de la productivité fondée sur la totalité des facteurs de la productivité de Hydro One, y compris les données de 2002 et des années suivantes, au minimum;
- d'examiner les meilleures pratiques de gestion de la végétation, de tenir compte des changements apportés à la composition de la main-d'œuvre et des possibilités d'innovation, et de réaliser une analyse des tendances du programme de gestion de la végétation indiquant les variations d'une année à l'autre dans les coûts unitaires.

On s'est également attardé aux activités de transport de Hydro One. Dans sa demande la plus récente de tarifs de transport (EB-2016-0160), Hydro One s'est engagée à effectuer l'analyse comparative du rendement de ses coûts de transport par rapport à des sociétés similaires. La CEO se consacre également à la mise en œuvre du CRRE sur le transport en Ontario dans le cadre du maintien de son engagement de veiller à ce que les propriétaires et exploitants de réseaux d'électricité en Ontario fournissent un service fiable et économique à des tarifs offrant une bonne valeur pour les clients.

RÉPONSE GLOBALE DE HYDRO ONE

La gestion du réseau de transport et de distribution massif et complexe de Hydro One requiert beaucoup de compétences techniques et des stratégies dynamiques de gestion de l'actif qui donnent lieu à des investissements opportuns et disciplinés afin de préserver ou d'améliorer la fiabilité et de maximiser le rendement et la durée de l'équipement. La société reconnaît qu'il est toujours possible de s'améliorer à cet égard, ce qui fait que l'amélioration continue constitue un facteur principal de tous ses plans et de toutes ses stratégies en matière d'actifs.

Hydro One a renforcé la surveillance de la société et de ses opérations. L'audit interne, qui relève directement du Comité d'audit du conseil d'administration indépendant, étudiera le présent rapport et supervisera la mise en œuvre des recommandations par la société si Hydro One croit qu'elles amélioreront la fiabilité tout en équilibrant le service et le coût.

Les activités commerciales de transport et de distribution de Hydro One sont réglementées par la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), et la société doit se conformer aux conditions de service contenues dans les codes des réseaux de transport et de distribution dans le cadre de son permis. Hydro One considère très prioritaire son obligation de fournir à la CEO de l'information complète, exacte et pouvant être étayée dans ses demandes de tarifs. En outre, la société donne suite aux recommandations et à l'orientation de la CEO comme l'indiquent les décisions successives sur les tarifs.

Désormais, Hydro One se concentre à offrir un rendement commercial amélioré et un meilleur rendement aux clients, car la société investit grandement dans l'infrastructure de transport et de distribution de l'Ontario. La société continuera à le faire tout en équilibrant le service et le coût.

Hydro One apprécie le travail de la vérificatrice générale et de son personnel et l'occasion de répondre aux constatations comprises dans l'audit. Les recommandations fournies en conséquence de cet audit sont examinées avec soin alors que la société va de l'avant.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Réseau de transport

4.1.1 La fiabilité du réseau a empiré de 2010 à 2014

Les clients du réseau de transport de Hydro One s'attendent à ce que leur réseau soit fiable. Toutefois, nous avons constaté que le réseau est devenu moins fiable de 2010 à 2014, en raison de pannes plus longues et plus fréquentes. La fiabilité globale du réseau de transport de Hydro One se compare avantageusement à celles des autres transporteurs d'électricité canadiens; cependant, sa fiabilité s'est détériorée comparativement à celle des transporteurs américains.

La fiabilité du réseau de transport se mesure au moyen de deux grands paramètres : la durée des pannes et la fréquence des pannes. L'Indice de durée moyenne des interruptions de service touchant le réseau (SAIDI) (durée moyenne des pannes) mesure le nombre annuel moyen de minutes pendant lesquelles chaque point de livraison du réseau de transport a subi une panne, tandis que l'Indice de fréquence moyenne des interruptions de service touchant le réseau (SAIFI) (fréquence moyenne des pannes) mesure le nombre annuel moyen de pannes par point de livraison.

Hydro One mesure séparément la fiabilité du réseau pour les secteurs desservis par des points de livraison à circuit simple, où le client dispose d'une seule ligne de transport de l'électricité, et par des points de livraison à circuit multiple, où le client peut compter sur plusieurs tours et lignes qui produisent de l'électricité. Les pannes du transport sont moins susceptibles de survenir dans les secteurs comportant plusieurs tours et lignes, car l'électricité peut être fournie sans interruption au moyen d'une autre ligne si une ligne devient hors service. Hydro One rend compte publiquement du rendement de son réseau de transport sur la seule base des secteurs desservis par les points de livraison à circuit multiple, qui couvrent plus de 85 % de l'électricité offerte.

La différence de fiabilité entre les secteurs desservis par une seule ligne ou par plusieurs lignes était importante. Comme l'illustre la **figure 2**, les secteurs à circuit simple comptaient en moyenne 217,5 minutes de pannes par année de 2010 à 2014, et le nombre de minutes variait beaucoup d'une année à l'autre. En comparaison, les secteurs à circuit multiple comptaient en moyenne 9,9 minutes

Figure 2 : Pannes des réseaux de transport de Hydro One, 2010-2014

Source des données : Hydro One

	2010	2011[1]	2012	2013	2014[2]	Délai moyen sur 5 ans	Variation en % entre 2010 et 2014
Points de livraison à circuit multiple							
SAIDI (minutes par point de livraison)	9,1	8,9	6,8	12,9	11,8	9,9	30
SAIFI (pannes par point de livraison)	0,29	0,33	0,28	0,30	0,36	0,31	24
Pannes imprévues	176	203	175	189	228	194	30
Points de livraison à circuit simple							
SAIDI (minutes par point de livraison)	165,2	410,0	224,9	192,4	95,2	217,5	-42
SAIFI (pannes par point de livraison)	2,99	3,25	3,59	3,55	2,73	3,22	-9
Pannes imprévues	820	851	947	945	737	860	-10

1. Hydro One a indiqué que 2011 a été une année exceptionnelle sur le plan des pannes d'électricité dans les régions desservies par les points de livraison à circuit simple en raison des incendies de forêt dans le Nord de l'Ontario. Les pannes déclenchées par des incendies de forêt représentaient 234 minutes sur un total de 410 minutes de pannes survenues au cours de cette année.
2. Hydro One a indiqué que le rendement de 2014 s'est amélioré considérablement sur le plan des pannes d'électricité dans les régions desservies par les points de livraison à circuit simple, surtout en raison de conditions atmosphériques relativement moins difficiles au cours de l'année.

de pannes annuellement. De même, le nombre de pannes s'établissait en moyenne à 3,22 pannes annuelles par point de livraison pour le réseau de transport à circuit simple comparativement à seulement 0,31 panne annuelle dans le cas du réseau de transport à circuit multiple.

Nous avons découvert que 47 % des pannes de transport survenues entre 2010 et 2014 ont eu lieu dans le Nord de l'Ontario, même si cette région comportait moins de 20 % des points de livraison de Hydro One. Dans le Nord de l'Ontario, 86 % des points de livraison sont à circuit simple. Comme la construction de tours et de lignes additionnelles se révèle coûteuse, Hydro One ne tente pas de convertir des points de livraison à circuit simple ruraux qui desservent moins de clients ou de plus petits clients en points de livraison à circuit multiple, parce qu'elle estime qu'il n'est pas rentable de le faire, même si une telle conversion améliorerait la fiabilité du réseau pour ces clients.

Dans le cas des secteurs à circuit multiple du réseau de transport, le rendement de Hydro One sur le plan de la fiabilité s'est considérablement détérioré depuis 2010. La **figure 2** montre que la durée et la fréquence moyennes des pannes ont empiré (ont augmenté) d'environ 30 % et 24 % respectivement de 2010 à 2014, et que les pannes imprévues ont augmenté de 30 %. Les dossiers de Hydro One révèlent que la détérioration de la fiabilité découle surtout d'une hausse du nombre des pannes imprévues, telles que celles qui sont occasionnées par une défaillance de l'équipement ou par les conditions météorologiques, survenues en même temps que les pannes prévues en vue de travaux comme la remise à neuf ou le remplacement d'actifs vieillissants du réseau de transport, qui ont rendu les autres lignes temporairement hors service. Si les autres lignes avaient fonctionné en même temps, ces clients n'auraient vraisemblablement pas subi de pannes. Ces genres de pannes ont augmenté de 27 % de 2010 à 2014, passant de 74 pannes en 2010 à 94 pannes en 2014.

Malgré que la fiabilité du réseau de transport de Hydro One se soit détériorée récemment, elle se compare encore avantageusement à celle des autres transporteurs canadiens. L'Association canadienne de l'électricité (ACE) recueille de l'information sur la fiabilité du réseau des transporteurs canadiens d'électricité. Chaque année, de 2010 à 2014, la durée et la fréquence moyennes des pannes de Hydro One étaient habituellement meilleures que la moyenne annuelle de l'ACE.

4.1.2 La fiabilité du réseau de transport est mauvaise en comparaison avec les États-Unis

En tant qu'élément du réseau de production-transport d'électricité en Amérique du Nord, le réseau de transport de Hydro One s'intègre aux transporteurs des États-Unis. Hydro One prend part aux études annuelles d'analyse comparative de la fiabilité du réseau de transport avec les transporteurs des États-Unis, et les résultats révèlent que la fiabilité du réseau de Hydro One était généralement pire que celle des autres transporteurs. Les transporteurs des autres provinces qui font également partie du réseau de production-transport d'électricité ne participent pas à ces études.

L'étude compare divers paramètres, dont la fréquence et la durée moyennes des pannes du réseau complet d'un transporteur. Le rapport de 2011, qui se fonde sur les données sur les pannes de 2006 à 2010, indiquait que la durée et la fréquence moyennes des pannes de Hydro One ne se sont classées que 21e et 22e respectivement sur les 25 participants. De même, l'étude de 2015 indique que d'après les données sur les pannes de 2010 à 2014, Hydro One se classait seulement aux 10e et 13e rangs pour la durée et la fréquence moyennes des pannes sur 14 participants, et ces 2 moyennes étaient plus élevées (pires) que celles du rapport de 2011.

L'étude compare également la fiabilité de seulement une section de chaque réseau de transporteur qui fait partie du réseau de production-transport d'électricité. Dans le rapport de 2011, la durée

moyenne des pannes de Hydro One touchant son réseau de production-transport d'électricité se classait au 21e rang sur 24, et dans le rapport de 2015, elle se classait seulement au 12e rang sur 14. Dans le rapport de 2011, la fréquence moyenne des pannes de Hydro One pour son réseau de production-transport d'électricité se classait seulement au 21e rang sur 24, et dans le rapport de 2015, elle se classait seulement au 13e rang sur 14.

4.1.3 La disponibilité du réseau de transport a empiré de 2006 à 2014 comparativement à celle des transporteurs des autres provinces et des États-Unis

Comparaison avec d'autres services publics provinciaux

L'Association canadienne de l'électricité (ACE) recueille des données auprès des membres de ses services publics provinciaux sur un paramètre de disponibilité pour leurs réseaux de transport et fait rapport à ces membres. Le paramètre détermine à quelle fréquence l'électricité était indisponible, en minutes, dans le réseau de transport.

Les données de l'ACE révèlent que la disponibilité de Hydro One est habituellement meilleure que la moyenne de l'ACE pour les autres transporteurs provinciaux, l'indisponibilité de Hydro One s'établissant à 16,4 minutes-réseau en comparaison avec la moyenne de l'ACE de 19,5 minutes fondée sur l'indisponibilité moyenne pendant la période de 2010 à 2014.

Néanmoins, la disponibilité de Hydro One s'est détériorée au fil du temps. Tandis que le rapport de 2011 de l'ACE a permis de constater que de 2006 à 2010, l'indisponibilité de Hydro One était en moyenne de 14,6 minutes-réseau par année, celle-ci est passée à une moyenne annuelle de 16,4 minutes-réseau dans le rapport de 2015, qui comporte des données de 2010 à 2014. Bien que l'indisponibilité de Hydro One se soit accrue de 12 % entre les rapports de 2011 et de 2015, l'indisponibilité a légèrement diminué au cours de la même période, passant de 20,2 à 19,5 minutes-réseau.

Les pannes prévues et les pannes imprévues ont une incidence sur la disponibilité du réseau de transport. Il semble que Hydro One ait pu avoir plus de pannes prévues en raison de dépenses accrues pour l'entretien, les réparations et les améliorations. Par conséquent, la mise hors service des lignes principales ou de secours a eu une incidence défavorable sur la disponibilité.

Comparaison avec les transporteurs des États-Unis

L'étude d'analyse comparative de la fiabilité du réseau de transport à laquelle participe Hydro One avec les transporteurs des États-Unis indique que l'indisponibilité du réseau de Hydro One est plus grande que celle des transporteurs participants.

L'étude compare une cote globale de la disponibilité du transport (TACS), qui mesure la disponibilité de l'électricité (à quelle fréquence les clients du réseau de transport ont pu disposer d'électricité à leurs fins d'utilisation comparativement à la fréquence à laquelle ils voulaient de l'électricité). Dans le rapport de 2011, fondé sur les données relatives aux pannes de 2006 à 2010, la cote TACS de Hydro One se classait 23e sur 25 participants. De même, dans l'étude de 2015, fondée sur les données des pannes de 2010 à 2014 de 14 participants, la cote de Hydro One était pire que celle de 2011, se classant au dernier rang, notamment derrière les deux transporteurs qui avaient une cote TACS pire que celle de Hydro One en 2011.

Par ailleurs, la disponibilité de Hydro One en regard de la seule portion du réseau de chaque transporteur qui fait partie du réseau de production-transport d'électricité s'est améliorée comparativement à celle des autres transporteurs américains étudiés. Bien que la disponibilité du réseau de Hydro One se soit détériorée (ait empiré) entre les rapports de 2011 et de 2015, le classement global de Hydro One s'est amélioré, passant du

13e rang de 24 dans le rapport de 2011 au 4e rang de 14 en 2015.

Nous avons demandé à la direction de Hydro One pourquoi les transporteurs américains comptent généralement sur des réseaux plus fiables, et nous avons été informés qu'ils ont habituellement des distances plus courtes à parcourir pour livrer l'électricité que Hydro One, et que la configuration géographique de l'Ontario est plus grande et plus difficile à desservir. Toutefois, aucune analyse détaillée examinant ces motifs ou la façon de surmonter ces différences n'était disponible.

RECOMMANDATION 1

Pour veiller au fonctionnement fiable du réseau de transport et pour faire diminuer le nombre de pannes d'électricité subies par les clients, Hydro One doit :

- fixer des objectifs et des échéanciers pluriannuels de réduction de la fréquence et de la durée des pannes d'électricité qui l'amènerait à avoir un réseau dont la fiabilité et la disponibilité se comparent avantageusement à celles des autres services publics en Amérique du Nord, établir un plan d'action et une stratégie de réalisation de ces objectifs, et rendre public régulièrement un rapport sur ses efforts en vue d'atteindre ces objectifs;
- fixer des objectifs et des échéanciers, et dresser des plans d'action rentables, en vue d'améliorer le mauvais rendement de son réseau de transport à circuit simple;
- analyser de façon plus approfondie les données sur les pannes de ses réseaux à circuit simple et multiple pour corriger les problèmes principaux qui contribuent à la fiabilité à la baisse du réseau.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale et a commencé à fixer des objectifs pluriannuels de fiabilité dans son indicateur de performance de 2015. L'indicateur de performance de 2015 comprenait les cibles de 2015 et de 2019 dans le but de signaler la motivation de la société à continuer de s'améliorer.

Hydro One continuera de faire de la fiabilité une priorité clé en réduisant le nombre de pannes prévues. Elle le fera en combinant les activités d'entretien prévues exécutés pendant la panne, ce qui fera diminuer le risque d'interruptions de courant pour les clients.

Du fait de leur conception, les points de livraison à circuit simple de Hydro One ne sont pas aussi fiables que les points de livraison servis par un circuit multiple. La fiabilité du point de livraison à circuit simple s'est accrue de 2010 à 2014, tel qu'indiqué par les résultats améliorés de SAIDI et de SAIFI et par les pannes imprévues à la baisse.

Hydro One répond aux demandes des clients d'améliorer la fiabilité, à la condition que le client soit prêt à acquitter le coût des investissements nécessaires conformément au code des réseaux de transport (CRT) de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Le CRT exige que les clients touchés acceptent de payer leurs parts respectives du coût du circuit additionnel. En règle générale, les clients n'ont pas donné ce consentement en Ontario, où ces coûts ont tendance à être élevés en raison de la faible densité de clients et de la longueur des lignes.

Hydro One continuera à analyser les données sur les pannes pour repérer les problèmes de fiabilité. Hydro One fait des investissements pour améliorer la fiabilité conformément à la norme sur le rendement des points de livraison pour la clientèle émise par la CEO. Cette norme établit des seuils de rendement inadéquat et de niveaux de financement appropriés fondés sur des niveaux d'amélioration minimale et sur la taille de la charge des clients. Les investissements établissent un équilibre entre les coûts et les avantages et tiennent

compte du degré d'amélioration et de la taille de la charge touchée.

Hydro One procédera à des expansions du réseau pour fournir des articles excédentaires et améliorer la fiabilité pour les secteurs qui desservent les clients multiples lorsque la demande en électricité dans la région répond aux critères établis par la norme des critères d'évaluation sur le transport de ressources en Ontario de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité. L'objectif de la norme consiste à équilibrer le coût, l'avantage pour le client et les répercussions sur le contribuable.

4.1.4 Le retard en hausse de l'entretien préventif de l'équipement a fait diminuer la fiabilité du réseau

Un entretien préventif insuffisant peut être à l'origine d'une vie utile plus courte prévue et de défaillances prématurées de l'équipement, ce qui représente la deuxième cause en importance des pannes (16 % de l'ensemble des pannes de 2010 à 2014). Nous avons constaté que la croissance du retard dans l'entretien préventif de l'équipement du réseau de transport de 2012 à 2014 a probablement contribué à une augmentation du nombre de pannes de l'équipement dans le réseau de transport. Le retard s'est accru de 47 %, passant de 3 211 ordres en 2012 à 4 730 ordres en 2014. Au cours de la même période, le nombre total de pannes de l'équipement dans le réseau de transport a augmenté de 7 %, passant de 2 010 cas en 2012 à 2 147 cas en 2014.

Près de la moitié (48 %) du retard dans l'entretien préventif en 2014 est lié aux deux éléments d'actif les plus cruciaux d'un poste de transport : les transformateurs et les disjoncteurs. Le retard dans l'entretien préventif de ces actifs a augmenté respectivement de 320 % et de 393 % de 2012 à 2014. Pendant la même période, l'augmentation du nombre de pannes des transformateurs et des disjoncteurs dans le réseau de transport a été d'environ 14 % et 36 % respectivement. Nous avons relevé des cas de défaillances d'une pièce d'équipement clé du réseau de transport, ce qui a retardé les travaux d'entretien préventif.

Hydro One nous a mentionné que l'existence du retard découle du fait qu'elle n'a pas suffisamment de personnel pour accomplir tout l'entretien prévu. La situation a empiré depuis 2012, car le personnel chargé de l'entretien a été affecté à la réalisation de projets d'investissement en vue de la réparation ou de la remise à neuf du réseau de transport vieillissant de Hydro One. Nous évaluons, compte tenu des ordres de travaux d'entretien préventif en retard, que le coût d'élimination du retard a augmenté de 36 %, passant de 6,1 millions de dollars au 31 décembre 2012 à 8,3 millions de dollars au 31 décembre 2014. Nous croyons qu'un retard de 8,3 millions de dollars aurait dû être gérable et éliminé depuis longtemps par Hydro One, compte tenu de son budget de fonctionnement annuel de plusieurs millions de dollars. Le retard va plutôt en augmentant et a une incidence sur la fiabilité du réseau.

RECOMMANDATION 2

Pour que Hydro One dispose d'un programme d'entretien préventif efficace pour tous les actifs essentiels de son réseau de transport afin qu'ils fonctionnent de façon fiable et que leur durée de vie prévue ne soit pas écourtée, Hydro One doit :

- établir un calendrier d'élimination de son retard croissant dans l'entretien préventif dès que possible;
- améliorer sa surveillance des programmes d'entretien préventif afin que l'entretien soit effectué au besoin et à temps.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One convient qu'il faut faire preuve de plus de diligence pour veiller à ce que les dossiers contenus dans le système d'information de gestion reflètent l'entretien en suspens. Conformément à la pratique de l'industrie, Hydro One

tient un catalogue des travaux d'entretien prévus dont la date d'achèvement pourrait se prolonger dans l'avenir. Ces ordres d'entretien sont émis bien avant les dates d'achèvement exigées pour permettre à Hydro One de regrouper efficacement le travail (ce qui évite que de multiples pannes prévues soient nécessaires). La diminution du nombre et de la durée des pannes prévues réduit le risque d'interruptions pour les clients.

Tout l'entretien préventif crucial est effectué au besoin. Les activités d'entretien qui doivent se conformer aux normes de l'industrie sont confirmées dans le programme de conformité interne de Hydro One.

Hydro One continuera à accorder la priorité aux travaux d'amélioration de la fiabilité et d'optimisation de l'efficacité au travail, tout en équilibrant le service et le coût.

4.1.5 Hydro One ne remplace pas les actifs de transport qui présentent un risque très élevé de défaillance

Nous avons constaté que les actifs que Hydro One a remplacés ou prévoyait remplacer de 2013 à 2016 n'étaient pas ceux qu'elle disait être en très mauvais état et présenter un risque très élevé de défaillance dans ses demandes de tarifs semestrielles sur le transport présentées à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Dans sa demande de tarifs pour 2013-2014, Hydro One indiquait qu'elle avait un programme de remplacement des transformateurs et des disjoncteurs ayant atteint la fin de leur vie utile, ce que la preuve a permis d'établir, notamment l'état et l'âge de l'actif et son historique de fonctionnement. La demande de tarifs mentionnait que l'état d'un actif constitue l'indicateur principal de son risque de défaillance, et que le remplacement dès que possible d'actifs en mauvais état constitue la clé du maintien de la fiabilité du réseau.

D'après le rapport de Hydro One sur ses transformateurs de transport qui vieillissent et se détériorent, tel qu'indiqué dans ses demandes de tarifs, la CEO a approuvé l'augmentation des investissements pour le maintien pour la période de 2013 à 2016. Par conséquent, les dépenses de Hydro One au titre du remplacement des transformateurs de transport, en hausse, sont passées de 180 millions de dollars en 2011 et 2012 à plus de 280 millions de dollars en 2013 et 2014. Hydro One prévoyait également dépenser quelque 225 millions de dollars pour remplacer des transformateurs en 2015 et 2016.

Dans sa demande de tarifs de transport de 2013-2014 déposée en mai 2012, Hydro One a déclaré qu'en décembre 2011, 18 de ses 719 transformateurs étaient en très mauvais état et présentaient un risque très élevé de défaillance. La plupart de ces 18 transformateurs avaient atteint ou excédé leur durée de vie utile de 40 à 60 ans, leur âge moyen étant de plus de 60 ans.

Toutefois, comme le montre la **figure 3**, Hydro One n'a remplacé que 4 des 18 transformateurs réputés être en très mauvais état en 2013 et 2014, et a remplacé 37 autres vieux transformateurs, dont 14 étaient cotés en très bon état et 13 en bon état. Parmi les quatre transformateurs en très mauvais état qui ont été remplacés, un a subi une défaillance avant son remplacement en 2013, ce qui a causé une panne d'électricité majeure de 200 minutes le 12 septembre 2013 dans une ville de l'Est de l'Ontario. L'un des 14 transformateurs restants cotés en très mauvais état qui n'avait pas été remplacé a également eu une défaillance en 2015, ce qui a causé une panne majeure de 220 minutes le 13 février 2015 touchant les clients de Toronto.

Dans ses demandes de tarifs de transport de 2015-2016 déposées en juin 2014 indiquant que Hydro One désirait remplacer 43 transformateurs, Hydro One a informé la CEO qu'elle avait maintenant 34 transformateurs jugés à risque très élevé de défaillance. La demande n'indiquait pas que les 34 transformateurs en comprenaient 13 qui avaient été désignés dans la demande de tarifs précédente comme étant en très mauvais état, mais qui n'avaient pas encore été remplacés.

Figure 3 : Cotes de l'état et remplacements des transformateurs et des disjoncteurs
Source des données : Hydro One

	Cote de l'état					
	Très bonne	**Bonne**	**Passable**	**Faible**	**Très faible**	**Total**
Transformateurs						
Nombre en décembre 2011*	374	203	68	56	18	**719**
Nombre de remplacements en 2013-2014	14	13	6	4	4	**41**
Disjoncteurs						
Nombre en décembre 2011*	908	1 715	975	648	16	**4 262**
Nombre de remplacements en 2013-2014	12	50	34	56	1	**153**

* Il s'agit du nombre déclaré dans les demandes de tarifs de transport de Hydro One pour 2013-2014 présentées à la Commission de l'énergie de l'Ontario en mai 2012.

Toutefois, les renseignements pour 2015-2016 qui nous ont été fournis par Hydro One révélaient que parmi les 43 transformateurs qu'elle disait vouloir remplacer, elle prévoyait changer seulement 8 des 34 qui étaient en très mauvais état. Hydro One, en s'abstenant de remplacer 26 transformateurs en très mauvais état même si la CEO avait autorisé des hausses de tarif pour financer ces remplacements, devra demander de nouveau 148 millions de dollars pour leur remplacement qui aurait dû être effectué.

De même, comme le montre la **figure 3**, Hydro One n'a pas remplacé de disjoncteurs en 2013 et en 2014 conformément aux cotes de l'état soumises à la CEO. Bien que 153 disjoncteurs aient été remplacés au coût de 123 millions de dollars, un seul des 16 disjoncteurs déclaré en très mauvais état a été remplacé, et 63 % des disjoncteurs remplacés étaient dans un état correct, bon ou très bon. De plus, les listes des remplacements prévus de Hydro One pour 2015-2016 indiquaient que les 85 disjoncteurs devant être remplacés en comprennent seulement 21 qui étaient cotés à risque élevé ou très élevé de défaillance.

Nous avons demandé au personnel chargé de la gestion des actifs de Hydro One pourquoi les actifs en très mauvais état n'étaient pas remplacés tandis que d'autres qui seraient en meilleur état l'ont été. On nous a dit qu'en règle générale, Hydro One ne s'en remet pas uniquement aux rapports de son système d'analyse des actifs (dont il sera question ultérieurement à la **section 4.1.6**) pour décider quels actifs de transport il convient de remplacer. Le personnel chargé de la gestion des actifs prépare plutôt une analyse de rentabilisation des actifs coûtant plus de 20 millions de dollars qui ont besoin d'être remplacés, et un bref résumé sur l'exécution de projet pour tous les autres remplacements. Ces rapports tiennent compte des facteurs qui ne sont pas examinés par l'analyse des actifs, comme les problèmes de santé et de sécurité, et une inspection sur le site de l'actif est effectuée. Toutefois, nous avons constaté que Hydro One n'utilisait pas les résultats de ce processus plus approfondi pour ses demandes de tarifs présentées à la CEO; elle avait plutôt recours à des renseignements peu fiables provenant d'Asset Analytics.

Néanmoins, nous avons confirmé auprès de Hydro One que ces actifs déclarés à la CEO comme étant en très mauvais état et à risque très élevé au cours des demandes de tarifs faites entre 2013 et 2016 avaient été déclarés ainsi avec exactitude et devaient être remplacés dès que possible. Ce qui nous laisse certaines décisions douteuses prises par le personnel chargé de la gestion des actifs de Hydro One sur leur façon de classer par priorité les actifs de transport à des fins de remplacement lorsque les actifs connus comme étant en très mauvais état et à risque très élevé ne sont pas remplacés. En outre, nous nous demandons pourquoi ils continuent de rapporter des renseignements inexacts pour justifier des hausses de tarif dans leurs demandes présentées à la CEO.

Les actifs de transport utilisés au-delà de leur durée de vie utile prévue font augmenter le risque de pannes d'électricité

Hydro One fait augmenter le risque de pannes d'électricité parce qu'elle ne dispose pas d'un programme efficace de remplacement des actifs de transport ayant excédé leur durée de vie utile prévue. La **figure 4** montre les pourcentages d'actifs de transport clés de Hydro One qui sont en service au-delà de leur durée de vie utile prévue et le coût de remplacement estimatif qui sera engagé par Hydro One pour remplacer ces actifs. Le nombre d'éléments d'actifs de transport clés en service au-delà de leur date de remplacement régulière allait de 8 % à 26 % de tous les actifs en service. Le remplacement de ces actifs coûtera à Hydro One environ 4,472 milliards de dollars, soit plus de 600 % de plus que ses dépenses de maintien des investissements de 621 millions de dollars pour 2014.

Dans le cas des transformateurs et des disjoncteurs, Hydro One a reconnu dans sa demande de tarifs présentée en juin 2014 pour 2015-2016 que la fiabilité de ses transformateurs et de ses disjoncteurs accusait du retard par rapport aux moyennes de l'Association canadienne de l'électricité (ACE) pour les 33 grands services publics.

De plus, nous avons constaté que la durée de vie prévue fixée par Hydro One pour ses transformateurs excède la moyenne de la durée de vie prévue utilisée par d'autres services publics membres de l'ACE. Hydro One établit sa durée de vie prévue entre 40 et 60 ans selon le genre de transformateur, tandis que la moyenne établie par l'ACE est de 40 ans.

RECOMMANDATION 3

Pour faire diminuer le risque de défaillances de l'équipement qui peuvent causer des pannes d'électricité majeures dans le réseau de transport, Hydro One doit :

- veiller à ce que son programme de remplacement des actifs cible des actifs qui présentent le risque le plus élevé de défaillance, notamment ceux qui sont cotés comme étant en très mauvais état;
- réévaluer sa pratique de remplacer des actifs qui sont cotés comme étant en bon état avant de remplacer des actifs en très mauvais état;

Figure 4: Actifs de transport utilisés au-delà de leur durée de vie utile prévue en juin 2014

Source des données : Hydro One

Actif	N^bre ou distance couverte en juin 2014	Années de vie utile prévue	% des actifs utilisés en juin 2014 qui excédaient leur durée de vie utile prévue	Coût estimatif de remplacement des actifs qui excédaient leur durée de vie utile prévue (en millions de dollars)
Postes				
Transformateur	722	40, 50 or 60*	24	988
Disjoncteur	4 604	40 or 55*	8	325
Système de protection	12 135	20, 25 or 45*	17	224
Files d'attente				
Conducteur aérien et matériel	30 000 km	70	19	1 908
Structure de poteaux de bois	42 000	50	26	378
Structure d'acier	50 000	80 to 100*	21	397
Câble souterrain	290 km	50	16	252
Total				**4 472**

* Il existe divers types de cet actif, chacun ayant une durée de vie utile prévue différente.

- remplacer des actifs qui ont excédé leur durée de vie utile prévue.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One convient qu'un actif en bon état ne devrait pas être remplacé avant un actif en mauvais état sauf si un ou plusieurs facteurs additionnels du processus de remplacement des actifs le justifient (notamment les besoins du client, une capacité inadéquate, un vice connu du fabricant et ainsi de suite).

Le programme de remplacement des actifs de Hydro One est étayé par les données sur l'état de l'actif, des évaluations techniques détaillées et un processus d'établissement des priorités en vue de gérer les risques (sécurité, fiabilité) et de rendre l'exécution efficace (disponibilité des pannes, ressources, groupement avec d'autres travaux).

Hydro One estime que l'état et les vices de l'équipement constituent un indicateur clé du rendement de l'équipement majeur.

D'autres facteurs qui éclairent la décision de remplacer un actif comprennent l'obsolescence de l'équipement, le caractère essentiel, l'utilisation, les coûts d'entretien, le rendement et les caractéristiques démographiques. La société ne remplace pas les actifs qui, même s'ils sont vieux, fonctionnent bien.

RECOMMANDATION 4

Hydro One doit veiller à ce que ses demandes d'augmentation de tarifs présentées à la Commission de l'énergie de l'Ontario fournissent des renseignements exacts sur ses activités de remplacement des actifs, notamment sur la question de savoir si elle a effectivement remplacé des actifs en mauvais état qui avaient été mentionnés dans des demandes précédentes et si ces mêmes actifs en mauvais état font l'objet d'une nouvelle demande pour obtenir de nouvelles hausses de tarif en double dans les demandes actuelles.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

L'information au sujet de l'âge et de l'état des transformateurs, déposée auprès de la Commission de l'énergie de l'Ontario dans des demandes de tarifs, a pour but d'établir l'état général de la flotte. Cette seule information ne suffit pas à établir des plans de remplacement de transformateurs individuels. Elle éclaire plutôt le plan d'investissement et aide à établir la taille du programme.

En se fondant sur des renseignements et des situations, Hydro One exerce son pouvoir discrétionnaire de choisir, classer par priorité et adapter le moment (y compris le report) de travaux d'investissement. Par conséquent, un projet d'investissement peut figurer dans des demandes de tarifs subséquentes.

Dans les demandes de tarifs futures, Hydro One fournira des preuves de ses réalisations en regard de ses demandes de tarifs déjà déposées et approuvées.

4.1.6 Les systèmes de technologie de l'information sur l'état des actifs ne sont pas fiables

Le système dont se sert Hydro One pour consigner l'état des actifs de transport renfermait des renseignements erronés et incomplets, et n'appuyait pas adéquatement les décisions du personnel de Hydro One sur le moment du remplacement des actifs. Hydro One utilisait également des renseignements peu fiables de ses systèmes pour faire rapport de l'état et de l'âge des actifs dans les demandes de tarifs présentées à la CEO pour justifier ses demandes d'augmentation de tarif. La CEO étudie et approuve les hausses de tarif pour permettre à Hydro One de facturer ses clients sur la base de ces renseignements pour la période visée par la demande. Si les renseignements sont inexacts, la CEO ne peut évaluer adéquatement le besoin de Hydro One en actifs de remplacement et approuver les changements de tarif, à la baisse ou à la hausse,

pour combler les besoins de Hydro One et être juste envers ses clients.

Renseignements inexacts fournis à la CEO dans les demandes de tarifs

Les cotes de l'état fournies par Hydro One dans ses demandes de tarifs présentées à la CEO pour les périodes 2013-2014 et 2015-2016 étaient inexactes et renfermaient des erreurs. Comme le montre la **figure 3**, nous avons constaté que 27 des 41 transformateurs remplacés en 2013 ou en 2014 avaient été désignés dans des demandes de tarifs comme étant en bon ou en très bon état. Néanmoins, Hydro One prévoyait à l'époque remplacer plusieurs de ces transformateurs en raison de leur âge avancé ou de leur mauvais état. De même, nous avons constaté que 24 des 43 transformateurs qui, selon les demandes de tarifs pour 2015 et 2016, présentaient un risque faible ou très faible de défaillance, devaient déjà être remplacés au cours de cette période. Le motif principal pour lequel Hydro One a déclaré un état et un âge de l'actif inexacts à la CEO est l'utilisation de renseignements provenant de systèmes internes peu fiables.

Le système Asset Analytics est incomplet et inexact

Hydro One conserve de l'information sur ses actifs de transport et sur l'entretien prévu surtout dans son module sur l'inventaire des actifs de son système financier. En 2012, Hydro One a commencé à utiliser un nouveau système de technologie de l'information sur la planification des investissements appelé Asset Analytics. Au moyen de données tirées des bases de données de Hydro One, dont son système financier, Asset Analytics applique six facteurs pour évaluer l'état de l'actif et son risque de défaillance : l'âge de l'actif, son état, le montant d'argent consacré à sa réparation, son utilisation par rapport à sa capacité, la fiabilité de son rendement basée sur les pannes imprévues, et son importance fondée sur le nombre de clients qu'il sert. Asset Analytics pondère les six facteurs pour chaque genre d'actif afin de produire une cote de risque combinée qui indique à Hydro One quels actifs présentent un risque élevé de défaillance et devraient être envisagés à des fins de remplacement.

Nous avons constaté que le système Asset Analytics était incomplet ou inexact pour plusieurs raisons :

- Certains facteurs clés ne sont ni enregistrés ni pris en compte par le système, dont les données sur l'obsolescence de la technologie ou du fabricant, les défaillances connues des actifs, l'incidence environnementale et les préoccupations en matière de santé et de sécurité.
- Le système ne jauge pas bien le risque posé par certains états qui peuvent écourter la vie de l'actif. Par exemple, les fuites d'huile constituent l'un des principaux motifs de remplacement d'un transformateur; toutefois, la détection d'une fuite ne représente qu'environ 15 % de la cote de l'état du transformateur et 3,75 de la cote composée du transformateur.
- En 2013, un rapport des auditeurs internes de Hydro One a constaté que 21 % des avis d'équipement défectueux consignés par le personnel de l'entretien ne désignaient pas avec exactitude l'actif de transport présentant la défaillance. Par exemple, le personnel sur le terrain a pu découvrir et consigner une fuite d'huile d'un transformateur à un poste de transport, mais omettre de consigner avec précision quel transformateur du poste était défectueux. Par conséquent, la base de données ne pouvait être mise à jour relativement à l'actif en question. Le problème était encore présent en 2015; pour la période du 1er janvier au 30 mai 2015, nos essais ont permis de constater que 13 % des avis d'équipement défectueux n'indiquaient pas avec exactitude la pièce précise qui était défectueuse.

Nous avons mentionné plus tôt dans la **section 4.1.5** qu'en général, le personnel chargé de la gestion de l'actif de Hydro One ne s'en remet pas

à Asset Analytics pour présenter un rapport exact de l'état de l'actif; cependant, Hydro One a encore recours aux données peu fiables du système pour faire rapport de l'état de l'actif dans ses demandes de tarifs présentées à la CEO dans le but de justifier ses demandes de hausses de tarif.

RECOMMANDATION 5

Pour que Hydro One remplace les actifs qui présentent le plus de risques de défaillance selon ce qu'ont permis d'établir des cotes exactes sur l'état de l'actif, Hydro One doit :

- améliorer son système Asset Analytics de manière à inclure de l'information sur tous les facteurs clés qui ont une incidence sur les décisions d'investissement dans l'actif, notamment celles qui ont trait à l'obsolescence de la technologie et du fabricant, aux défauts connus, à l'incidence environnementale et à la santé et la sécurité;
- revoir et rajuster la pondération actuelle attribuée aux facteurs de risque dans Asset Analytics de façon à ce qu'elle reflète avec plus d'exactitude l'incidence de l'état de l'actif et du risque de défaillance;
- apporter des changements au système Asset Analytics et aux procédures de manière à ce que les mises à jour de ses données soient complètes, rapides et exactes;
- procéder à un examen complet de la qualité des données dans Asset Analytics pour mettre à jour l'information incomplète ou erronée sur ses actifs et veiller à ce que l'information puisse étayer son processus décisionnel sur le remplacement des actifs;
- chercher à savoir pourquoi les lacunes connues relatives à la fiabilité du système Asset Analytics, comme celles découvertes deux ans plus tôt par les audits internes, n'ont pas été corrigées par la direction en temps opportun.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One reconnaît que les données et les algorithmes d'Asset Analytics (AA) continuent à être développés et améliorés.

Un projet visant à compléter les données est en cours pour combler les lacunes en matière de données. De plus, la saisie de données et le processus de contrôle des changements, de même que le chargement de données et les paramètres du tableau de bord sur la qualité des données, feront en sorte que les données soient chargées de manière complète, rapide et exacte.

Hydro One a toujours cherché à réviser les algorithmes des facteurs de risque après l'écoulement d'une période postérieure au déploiement acceptable pour fournir suffisamment de résultats pour produire un examen exhaustif.

Hydro One entend ajouter des facteurs de santé et de sécurité et d'obsolescence à l'outil.

Hydro One donne suite aux recommandations en suspens de l'audit interne qui touchent l'outil d'AA.

RECOMMANDATION 6

Hydro One doit s'assurer que ses demandes de hausse de tarifs présentées à la Commission de l'énergie de l'Ontario comprennent des évaluations précises de l'état de ses actifs.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One estime très prioritaire son obligation de fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario des renseignements complets, exacts et pouvant être étayés dans ses demandes de tarifs.

La société convient qu'il est possible de continuer à améliorer la qualité et la quantité des données dans l'outil Asset Analytics et, pendant un certain temps, s'est employée à atteindre cet objectif. L'outil Asset Analytics ne constitue qu'un élément du processus de planification des actifs et ne peut remplacer les décisions prises

par des ingénieurs qualifiés conjointement avec des inspections manuelles.

Un projet est en cours pour améliorer les données dans l'outil *Asset Analytics* en se concentrant sur les données de transport pour appuyer la demande de tarifs à venir. Sa fonctionnalité sera également évaluée en 2016 pour déterminer les possibilités d'amélioration.

4.1.7 Les dépenses globales d'entretien et d'exploitation du réseau de transport ont augmenté, mais la fiabilité s'est détériorée

Les dépenses globales accrues de Hydro One au titre de l'entretien et de l'exploitation du réseau de transport de 2010 à 2014 n'ont pas amélioré la fiabilité du réseau.

Les coûts liés au réseau de transport peuvent être répartis en trois grandes catégories :

- Investissements dans le maintien : remise à neuf ou remplacement des composantes du réseau pour lui permettre de fonctionner tel que conçu initialement;
- Investissements dans le développement : construction de nouveaux postes ou de nouvelles lignes, et amélioration des lignes ou postes existants pour rehausser leur capacité;
- Exploitation, entretien et administration (EE et A) : frais quotidiens liés à l'exploitation du réseau.

Parmi les trois catégories de coûts, les investissements dans le maintien devraient avoir l'incidence générale la plus grande sur l'amélioration de la fiabilité du réseau, suivis des coûts d'EE et A. Les dépenses au titre de l'investissement dans le maintien et d'EE et A sont effectuées à la discrétion de Hydro One. Comme le montre la **figure 5**, les dépenses au titre du maintien en transport se sont accrues de 74 % de 2010 à 2014 (de 356 millions de dollars à 621 millions de dollars) tandis que les coûts d'EE et A ont légèrement diminué (de 421 millions de dollars à 400 millions de dollars). Les dépenses globales dans ces deux catégories ont augmenté de 244 millions de dollars (soit une hausse de 31 %) de 2010 à 2014.

Les décisions concernant les travaux de développement de Hydro One impliquent généralement la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, le gouvernement, la Commission de l'énergie de l'Ontario ou les clients, qui peuvent indiquer à Hydro One où et quand augmenter la capacité de transport en construisant des lignes de transport et des postes de transformation nouveaux ou de remplacement ou informer Hydro One à cet égard. L'ajout de nouveaux actifs et d'améliorations contribue également à favoriser la fiabilité. De 2010 à 2014, les dépenses de développement ont diminué de 75 %, passant de 523 millions de dollars à 132 millions de dollars.

Toutefois, les dépenses n'améliorent pas la fiabilité du réseau. Tel qu'indiqué précédemment dans la **figure 2**, la fréquence moyenne des pannes du réseau de transport à circuit multiple de Hydro One (couvrant 85 % de l'utilisation

Figure 5: Coûts du réseau de transport, 2010-2014

Source des données : Hydro One

Coût	2010 Coût (en millions de dollars)	2011 Coût (en millions de dollars)	2012 Coût (en millions de dollars)	2013 Coût (en millions de dollars)	2014 Coût (en millions de dollars)	Variation en % entre 2010 et 2014
Frais d'exploitation, d'entretien et d'administration – Transport	421	415	415	388	400	-5
Maintien des immobilisations – Transport	356	353	389	480	621	74
Total	**777**	**768**	**804**	**868**	**1 021**	
Augmentation globale en pourcentage						**31**

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

RECOMMANDATION 7

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One [illegible]

[illegible]

[illegible]

Nous avons constaté que [illegible]

[illegible]

Hydro One [illegible] North American Electricity Reliability Corporation (la NERC) [illegible]

grands clients de l'industrie et de petites ou grandes communautés en Ontario, ce qui perturberait l'économie et ferait courir des risques aux gens.

Seul le centre de contrôle du réseau de l'Ontario de Hydro One (le centre de contrôle) et 53 (soit 18 %) de ses 299 postes de transport relèvent de la NERC et doivent donc respecter ses normes. Les 246 autres postes de transport n'ont pas d'incidence sur les réseaux électriques des autres territoires et n'ont pas à observer les normes de la NERC. En outre, comme les normes de la NERC s'appliquent seulement aux dispositifs classés essentiels au fonctionnement du réseau de production-transport d'électricité, seulement 35 % des dispositifs se trouvant au centre de contrôle et 17 % des dispositifs qui sont dans les 53 postes de transport pertinents doivent respecter les normes de la NERC.

La NERC a des normes rigoureuses empêchant l'utilisateur d'accéder à des dispositifs et de modifier un logiciel, d'évaluer la vulnérabilité sur le plan de la sécurité et d'implanter des procédures de sauvegarde des dispositifs et de recouvrement. La NERC exige également des tests annuels pour attester que les normes sont respectées. Les politiques de sécurité de Hydro One comportent des exigences moins rigoureuses pour la plupart des dispositifs électroniques du réseau de transport qui ne seraient pas visés par la NERC, mais qui demeurent cruciaux pour le réseau électrique de l'Ontario. Les politiques de sécurité de Hydro One ne devaient pas non plus être testées périodiquement pour vérifier la conformité. Par exemple :

- Même si les normes de la NERC et les politiques de Hydro One en matière d'authentification nécessitent des mots de passe complexes et leur modification périodique, nous avons constaté que les mots de passe pour la plupart des dispositifs des postes de transport jugés non essentiels par la NERC provenaient d'un nombre restreint de termes types qui étaient partagés et connus de la majorité des membres du personnel sur le terrain. Les mots de passe n'étaient pas modifiés périodiquement pour limiter l'accès aux utilisateurs autorisés actuels, ce qui diminue considérablement leur efficacité comme contrôle de l'accès et augmente le risque que des gens non autorisés accèdent à ces dispositifs.
- Hydro One n'effectue pas régulièrement des évaluations des risques pour la sécurité, tel qu'il est exigé pour les dispositifs visés par la NERC, dans le but d'établir dans quelle mesure ses autres dispositifs du réseau de transport sont vulnérables à des infractions à la sécurité et quels genres de perturbations de service pourraient en résulter. En l'absence d'évaluations, Hydro One ignore l'ampleur du risque pour la sécurité couru par ces dispositifs. Hydro One ignore en outre le nombre de dispositifs n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation de la sécurité.
- Les modifications autorisées ou non aux paramètres des dispositifs ne sont pas surveillées dans tous les postes non couverts par la NERC. Les changements apportés aux paramètres pourraient faire en sorte que les dispositifs ne fonctionnent pas bien ou mettre leur sécurité en péril, et toute modification devrait être consignée dans une liste de contrôle manuelle ou informatisée. De plus, les listes devraient être révisées périodiquement afin que les changements correspondent aux ordres de travail autorisés.
- Seulement 34 % des ordinateurs qui se trouvent dans les postes de transport bénéficiaient de l'installation d'un logiciel antivirus; cette situation pourrait entraîner une perturbation des opérations, voire une panne d'électricité. Hydro One nous a avisés qu'elle se souvenait d'un seul cas de virus découvert dans un ordinateur se trouvant dans un poste de transport, et que les autres ordinateurs des postes ne peuvent prendre en charge une protection antivirus ou n'ont pas fait l'objet d'une telle installation par crainte d'un effet sur le fonctionnement des ordinateurs. Toutefois, Hydro One ne pouvait fournir d'évaluations

de la sécurité ayant été effectuées pour chaque genre de dispositif électronique afin d'établir si un logiciel antivirus était nécessaire ou non et si les dispositifs demeuraient vulnérables.

RECOMMANDATION 8

Pour que le niveau de sécurité du réseau de transport soit vigoureux et élevé afin d'atténuer le risque de perturbations du service causées par du sabotage, du vandalisme, des virus de logiciels et des changements non autorisés ou non intentionnels aux logiciels ou aux contrôles des dispositifs, Hydro One doit mettre en place un cadre de sécurité exhaustif qui couvrirait tous ses dispositifs électroniques. Le cadre devrait englober les meilleures pratiques de sécurité des dispositifs électroniques, instituer des normes semblables à celles de la North American Electricity Reliability Corporation, prévoir la réalisation d'évaluations du risque pour la vulnérabilité de la sécurité de tous les dispositifs électroniques, établir des mesures et des contrôles adéquats d'atténuation des risques pour la sécurité pour les ramener à un niveau acceptable, et prévoir la réalisation d'audits réguliers pour déterminer que le cadre de sécurité a été respecté.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One reconnaît qu'un cadre de sécurité exhaustif des dispositifs électroniques contribuera à atténuer les risques pour la sécurité du réseau. Hydro One élabore et a déjà implanté certains aspects d'un nouveau programme complet de sécurité qui s'appliquera à tous les dispositifs électroniques.

La North American Electricity Reliability Corporation (NERC) établit des normes de protection des éléments les plus essentiels du réseau contre les menaces probables, dont les phénomènes humains ou naturels.

Hydro One se conforme aux normes actuelles de NERC qui s'appliquent.

Le renforcement de la sécurité fait partie de la norme technique de Hydro One pour tous les dispositifs déployés, qui sont tous présentement convertis à la norme selon ce que dicte leur remplacement à la fin du cycle de vie.

4.2 Réseau de distribution

4.2.1 La faible fiabilité du réseau de distribution ne s'est pas améliorée

De 2010 à 2014, Hydro One a compté parmi les pires grands distributeurs d'électricité canadiens. La durée et la fréquence moyennes des pannes de Hydro One (appelées dans l'industrie SAIDI et SAIFI, respectivement) sont demeurées dans le quatrième quartile (les pires rendements) d'après les données composées de l'Association canadienne de l'électricité (ACE). La durée et la fréquence moyennes des pannes des autres services publics étaient de 59 % et de 30 % meilleures, respectivement, que celles de Hydro One pendant la même période.

Comme le montre la **figure 6**, la fiabilité du réseau de distribution de Hydro One ne s'est pas améliorée de 2010 à 2014. Le nombre total de pannes d'électricité dans le réseau de distribution s'est accru de 11 % durant cette période, passant de 27 360 en 2010 à 30 260 en 2014, essentiellement en raison des défaillances de l'équipement.

En 2014, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) a publié une fiche de pointage des distributeurs pour chaque société de distribution locale (SDL) située en Ontario, qui renfermait notamment les divers paramètres de fiabilité et de coût de 2013. La durée et la fréquence moyennes des pannes du réseau de distribution de Hydro One se classaient respectivement au dernier et à l'avant-dernier rang parmi les 72 SDL évaluées.

Le site Web de Hydro One mentionne que [*traduction*] « plus le nombre de personnes vivant dans [une] région est bas, plus il faut déployer

Figure 6 : Pannes de réseaux de distribution de Hydro One, 2010–2014
Source des données : Hydro One

	2010	2011	2012	2013	2014	Pourcentage d'augmentation entre 2010 et 2014
SAIDI (minutes par client)	426	411	420	408	444	4
SAIFI (pannes par client)	2,6	2,6	2,6	2,5	2,7	4
Pannes imprévues	21 757	22 825	23 221	21 037	24 095	11
Pannes prévues[1]	5 603	5 621	6 160	5 820	6 165	10
Total des pannes[2]	**27 360**	**28 446**	**29 381**	**26 857**	**30 260**	**11**

1. Hydro One doit planifier des pannes pour faire de l'entretien préventif ou mener à bien des projets d'investissement. Comme la majeure partie du réseau de distribution est à circuit simple, il n'y a pas d'autre ligne pour servir les clients pendant que ces travaux sont réalisés, et la panne prend fin lorsque les travaux sont terminés.
2. Le total des pannes ne comprend pas les pannes hors du contrôle de Hydro One qui avaient une incidence sur plus de 10 % de ses clients (comme les pannes des réseaux de distribution qui ont découlé de pannes du réseau de transport ou de cas de force majeure comme des tempêtes). Lorsque ces dernières pannes sont incluses, les hausses en pourcentage entre 2010 et 2014 (la colonne qui se trouve à l'extrême droite de cette figure) sont les suivantes : les minutes de panne par point de livraison (SAIDI) ont augmenté de 4 % (de 542 minutes en 2010 à 564 minutes en 2014); les pannes par point de livraison (SAIFI) ont augmenté de 2 % (de 2,94 pannes en 2010 à 3,0 pannes en 2014); et le total des pannes s'est accru de 10 % (de 30 181 en 2010 à 33 201 en 2014).

d'efforts pour fournir de l'énergie fiable et plus le coût est élevé ». Hydro One est essentiellement un distributeur pour les communautés rurales, ce qui diffère de la plupart des autres distributeurs, qui desservent généralement les plus grandes régions urbaines environnantes. En Ontario, Hydro One compte en moyenne 11 clients pour chaque kilomètre de ligne de distribution, tandis que les autres SDL ont de 6 à 81 clients. La moyenne des 4 plus grandes SDL en Ontario atteint 51 clients. La nature rurale de la base des clients de Hydro One fait en sorte qu'il est plus coûteux d'ajouter des lignes de distribution pour des clients individuels, ce qui améliorerait la fiabilité du réseau. En outre, en raison des plus grandes distances concernées, Hydro One a besoin de plus de temps pour réagir aux pannes d'électricité touchant les clients que les SDL en exploitation dans les régions urbaines.

D'après Hydro One, un sondage destiné à la clientèle en 2013 révélait qu'en moyenne, 83 % des clients étaient satisfaits de la fiabilité de leur fournisseur d'électricité au prix qu'ils payaient. Seuls quelques clients ont indiqué qu'ils seraient prêts à payer davantage pour obtenir une meilleure fiabilité. En conséquence de ce sondage, Hydro One a mentionné dans sa demande de tarifs de distribution pour 2015-2019 faite à la CEO qu'elle prévoyait préserver la fiabilité dont bénéficient ses clients à ses niveaux actuels. Elle a ajouté qu'il ne serait pas rentable d'améliorer ses cotes de fiabilité en comparaison avec les autres services publics et que ses clients ne voudraient pas payer les coûts liés aux améliorations. Dans sa décision, la CEO a déclaré qu'elle [*traduction*] « estime que la position de Hydro One sur son rendement est déplacée. Plutôt que de faire valoir qu'il serait trop coûteux de se rapprocher des sociétés qui se classent dans le premier, le deuxième et le troisième quartiles, Hydro One devrait trouver des façons efficaces d'améliorer son rendement et fournir des preuves ayant pour but de convaincre la CEO qu'elle a trouvé des repères plus adéquats auxquels se comparer à des fins de suivi de l'amélioration continue ».

RECOMMANDATION 9

Pour améliorer les cotes de fiabilité de son réseau de distribution, Hydro One doit :

- établir des buts et des objectifs de rendement plus ambitieux et des repères applicables au rendement du réseau;
- élaborer des stratégies à court et à long terme des activités nouvelles et améliorées et

des investissements rentables qui amélioreront son dossier général de fiabilité.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One a maintenant établi des objectifs pluriannuels de fiabilité. L'indicateur de performance de 2015 comprenait des objectifs pour 2015 et 2019 afin de faire ressortir la motivation de la société à s'améliorer constamment. De plus, pour ses activités de distribution, Hydro One continuera de faire rapport chaque année des résultats de son indicateur de rendement à la Commission de l'énergie de l'Ontario, comme elle l'exige.

Les stratégies de Hydro One en vue d'améliorer la fiabilité en matière de distribution sont les suivantes :

- augmenter les programmes de renouvellement des lignes et des postes de distribution;
- déplacer l'emplacement de lignes reconstruites de sections de lignes hors route à des réserves routières pour améliorer l'accès et faciliter la localisation des dérangements;
- permettre la visibilité de la salle de contrôle et la commandabilité de nombreux dispositifs, ce qui permettra un rétablissement plus rapide lorsque la société renouvellera ses dispositifs de commutation et ses postes de distribution;
- classer par ordre de priorité les programmes de gestion de la végétation pour se concentrer sur la fiabilité pour les grands clients commerciaux et industriels.

Ces initiatives sont intégrées aux programmes continus de Hydro One, car il s'agit de la façon la plus efficace de les implanter.

4.2.2 Un cycle de gestion de la végétation trop long fait diminuer la fiabilité du réseau

Le réseau de Hydro One a un cycle d'enlèvement de la végétation de 9,5 ans en comparaison avec 3,8 ans pour les autres services publics

Le cycle d'enlèvement de la végétation (arbres) de Hydro One sous les lignes de distribution et autour et au-dessus de celles-ci est plus de deux fois plus long que celui des services publics comparables. Comme les arbres ne sont pas taillés aussi souvent, Hydro One subit davantage de pannes causées par des chutes d'arbres ou de branches. Nous avons constaté que les bris de lignes occasionnés par des arbres ont constitué la cause principale des pannes de distribution de 2010 à 2014, soit 31 % de l'ensemble des pannes.

D'ici 2023, Hydro One a pour but de maintenir un cycle de gestion de la végétation de huit ans pour son réseau de distribution, ce qui signifie qu'elle achèvera la gestion de la végétation pour l'ensemble des lignes d'ici huit ans. Hydro One a établi cet objectif après que le rapport d'un consultant dressé en 2009 ait constaté que le cycle de gestion de la végétation moyen de 14 services publics similaires était de 3,8 ans. En 2015, les cycles de gestion de la végétation du réseau de distribution de SaskPower, de B.C. Hydro et d'Hydro-Québec ont varié entre deux et cinq ans. En juillet 2015, nous avons constaté que Hydro One a un cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans, soit plus du double de la durée des cycles utilisés par des services publics semblables. Même son objectif à long terme de réaliser un cycle de huit ans correspond au double de la moyenne des autres services publics.

Au moment de notre audit, Hydro One se concentrait sur la diminution du retard dans les lignes de distribution dont la végétation n'avait pas été éliminée en plus de huit ans. Au fur et à mesure que le temps passe, il faut de plus en plus de temps pour nettoyer ces lignes, en raison de la croissance excessive de la végétation pendant de nombreuses années. De 2010 à 2014, les dépenses de Hydro One consacrées à la gestion de la

végétation ont augmenté d'environ 14 %, passant de 161 à 183 millions de dollars. Pendant cette même période, le nombre de pannes causées par les arbres dans le réseau de distribution de Hydro One a augmenté de 5 %, soit de 7 747 en 2010 à 8 129 en 2014.

Hydro One n'a pas adopté de cycle de la végétation écourté, même si cela réduirait les coûts

L'analyse faite par Hydro One a révélé qu'un cycle de gestion de la végétation plus long est plus coûteux et entraîne davantage de pannes d'électricité qu'un cycle plus court. Cette analyse nous permet d'évaluer que si Hydro One avait un cycle de quatre ans similaire à ceux de services publics comparables, elle aurait pu effectuer ses travaux d'élimination de 2014 au coût de 99 millions de dollars, soit 84 millions de dollars de moins (une baisse de 46 % d'après son analyse) que les 183 millions de dollars qu'elle a effectivement dépensés, parce que la croissance de la végétation aurait été moindre. L'analyse réalisée par Hydro One révélait également qu'un cycle de 4 ans diminuerait la durée des pannes causées par des arbres de 30 %, ce qui aurait fait baisser la durée moyenne des pannes de Hydro One en 2014 de 36 minutes (d'une moyenne de 444 minutes par client à 408 minutes).

De plus, nous avons constaté que la CEO a souligné à Hydro One que ses coûts de gestion de la végétation sont trop élevés. Par conséquent, la CEO a décidé de diminuer de 39 millions de dollars le montant que Hydro One peut consacrer à la gestion de la végétation pour la période de 2015 à 2017. La CEO s'attendait à ce que Hydro One réalise des économies sur ses coûts pour conserver son objectif d'un cycle de gestion de la végétation de huit ans.

Un mauvais établissement des priorités dans les travaux de gestion de la végétation a entraîné davantage de pannes causées par des arbres

Hydro One pourrait mieux classer en ordre de priorité les lignes de distribution qui nécessitent une gestion de la végétation et indiquer au personnel de foresterie (381 postes équivalents temps plein en 2014) les lignes à nettoyer chaque année. Ainsi, elle pourrait diminuer le nombre de pannes d'électricité causées par des arbres.

Pour déterminer quelles lignes de distribution doivent être nettoyées de leur végétation chaque année, Hydro One se sert d'un système de classement qui tient compte de quatre facteurs : la fréquence et la durée des pannes de la ligne causées par des arbres, le nombre d'années depuis le dernier nettoyage de la ligne, le nombre de problèmes non résolus liés à des pannes causées à la ligne par des arbres qui ont été signalés par des employés de Hydro One, et le nombre de problèmes non résolus liés à des arbres qui ont été signalés par des clients.

L'analyse faite par Hydro One montre que le nombre de pannes à une ligne de distribution qui sont causées par des arbres a diminué de plus de 45 % lors des trois années ayant suivi le dégagement de la végétation; toutefois, les pannes augmentent de 4 % chaque année par la suite jusqu'à ce que la végétation soit de nouveau dégagée sur cette ligne. Cette tendance indique que pour réduire efficacement le nombre de ces pannes subies par des clients, Hydro One devrait accorder la priorité à ses travaux de gestion de la végétation sur les lignes de distribution qui ont subi le plus de pannes causées par des arbres. Toutefois, nous avons constaté que le groupe de gestion des actifs de Hydro One, qui décide des lignes de distribution auxquelles les équipes de travail locales de foresterie consacreront des travaux de gestion de la végétation chaque année, accorde la pondération la plus faible (15 %) aux données sur les pannes liées aux arbres dans les horaires de travaux consacrés aux lignes.

Ce système de cotation a donné lieu à des exemples où la végétation a été dégagée pour des lignes ayant subi moins de pannes causées par des arbres que d'autres dans la même région. Par exemple, des membres du personnel de foresterie du Nord de l'Ontario ont reçu la directive de dégager la végétation sur trois lignes en 2014.

La première ligne à avoir été dégagée n'avait pas subi de pannes liées aux arbres au cours des trois dernières années, et la deuxième avait subi quatre pannes pendant la même période. Les travaux consacrés à la troisième ligne, qui avait subi 11 pannes liées aux arbres lors des trois années précédentes, ont débuté en septembre 2014. Un peu plus de la moitié des travaux avaient été réalisés en décembre de cette année-là. Cette ligne a subi des pannes liées aux arbres en octobre 2014 et en janvier 2015.

RECOMMANDATION 10

Pour abaisser les coûts et veiller à ce que le programme de gestion de la végétation de Hydro One réduise efficacement le nombre de pannes liées aux arbres subies par les clients de son réseau de distribution, Hydro One doit :

- écourter son cycle de gestion de la végétation de 9,5 ans à un cycle plus rentable de moins de 4 ans, en harmonie avec celui d'autres sociétés de distribution locales similaires;
- modifier sa façon de classer en ordre de priorité les lignes devant être dégagées afin que les lignes qui subissent des pannes liées aux arbres plus fréquentes obtiennent la priorité et que les équipes de travail y soient affectées plus rapidement.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One a des plans pour écourter son cycle actuel de gestion de la végétation de 9,5 ans. La stratégie de Hydro One de garder les coûts à un niveau abordable pour le contribuable, tout en appliquent un cycle de huit ans aux distributeurs à long terme, est adéquate et raisonnable. Le coût initial accru à court terme de passer à un cycle de foresterie de quatre ans n'est pas cohérent avec la stratégie de Hydro One de maintenir les tarifs à un niveau abordable.

La société continuera de revoir son programme de gestion de la végétation et d'améliorer son modèle d'établissement des priorités pour appuyer la prise de décisions.

4.2.3 Les renseignements sur l'état des actifs clés du réseau de distribution ne sont pas fiables

Des données incomplètes et peu fiables mènent à de mauvaises décisions de remplacement des actifs. Nous avons constaté que comme dans le cas du réseau de transport, on ne pouvait se fier au système informatique Asset Analytics pour prendre des décisions concernant les principaux actifs du réseau de distribution. Par exemple :

- les données d'évaluation des 152 disjoncteurs de postes de distribution sont limitées, et il n'existe pas de cotes sur l'état de ces disjoncteurs. Quand les plus vieux disjoncteurs doivent être remplacés, Hydro One les remplace par un nouvel équipement de réenclenchement, au coût de 114 000 $ pièce. Nous avons également constaté qu'il n'y avait pas de données sur l'âge de plus de la moitié des 2 235 pièces de l'équipement de réenclenchement déjà installées aux postes de distribution;
- quatorze transformateurs de poste de distribution âgés de moins de 10 ans, à un coût de remplacement de 650 000 $ chacun, se sont vu attribuer par erreur des cotes d'âge de 100, soit au-delà de leur durée de vie prévue de 40 ans;
- des données comme les renseignements sur le rendement, l'usage ou l'âge manquaient des 51 unités de transformateur mobiles, dont le coût de remplacement est de 2 millions de dollars chacune.

RECOMMANDATION 11

Pour que les décisions de la direction sur le remplacement des actifs du réseau de distribution soient prises au moyen de renseignements fiables et complets, Hydro One doit prendre les

mesures nécessaires pour veiller à ce que son système Asset Analytics fournisse des renseignements opportuns, fiables, exacts et complets sur l'état des actifs.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One reconnaît que les données et les algorithmes d'Asset Analytics continuent d'être développés et améliorés. L'outil Asset Analytics continue à être amélioré pour combler les lacunes sur le plan des données et pour traiter d'autres lacunes.

Tel que mentionné précédemment, un projet est en cours pour améliorer les données dans l'outil. Sa fonctionnalité sera également examinée en 2016 pour déterminer les possibilités d'amélioration.

4.2.4 Les actifs de distribution utilisés au-delà de leur durée de vie prévue augmentent le risque de pannes d'électricité

Hydro One fait augmenter le risque de pannes d'électricité en ne remplaçant pas les actifs du réseau de distribution qui ont excédé leur durée de vie utile prévue. De plus, elle établit une durée de vie utile prévue plus longue que pour les autres SDL comparables. Par exemple, nous avons constaté ce qui suit :

Poteaux de bois

Les poteaux qui sont tombés et ceux qui risquent de tomber créent souvent un danger public qui exige de prendre une mesure d'urgence pour remplacer le poteau. Hydro One compte environ 1,6 million de poteaux de bois sur son territoire, et 202 000 de ces poteaux, soit 13 %, ont excédé leur durée de vie prévue de 62 ans. De 2010 à 2014, quelque 47 pannes ont été causées par des poteaux de bois qui sont tombés. Le coût de remplacement des 202 000 poteaux serait d'environ 1,76 milliard de dollars. En outre, d'autres SDL se servent d'une durée de vie prévue de seulement 44 ans pour leurs poteaux de bois; Hydro One compte 413 000 poteaux, soit 26 %, qui sont âgés de 45 à 62 ans, dont le coût de remplacement additionnel serait de 3,59 milliards de dollars.

Hydro One évalue l'état de chaque poteau tous les six ans et sa stratégie de remplacement se fonde sur l'âge et l'état des poteaux. En juin 2015, environ 61 000 poteaux de bois étaient cotés en mauvais ou en très mauvais état. Ils présentaient donc la plus grande probabilité de défaillance. Seuls quelque 12 000 poteaux sont remplacés annuellement, soit beaucoup moins que les remplacements requis pour faire face au risque représenté par les poteaux qui tombent ou qui sont en service au-delà de leur durée de vie utile prévue.

Transformateurs de poste

Le réseau de distribution comprend 1 214 transformateurs de poste d'une valeur de remplacement de 650 000 $ chacun. Hydro One établit la durée de vie prévue de ces transformateurs à 50 ans, et 243 d'entre eux, soit 20 %, étaient en service au-delà de leur durée de vie prévue. Le coût de remplacement des 243 transformateurs serait de 158 millions de dollars. En outre, nous avons constaté que d'autres SDL fixent à 45 ans la durée de vie prévue. Hydro One dispose de 157 autres transformateurs de poste, soit 13 %, qui ont entre 46 et 50 ans et dont le coût de remplacement s'établirait à 102 millions de dollars.

RECOMMANDATION 12

Pour réduire le risque de défaillances de l'équipement pouvant causer des pannes d'électricité dans le réseau de distribution, Hydro One doit :

- remplacer les actifs qui ont excédé leur durée de vie utile prévue;
- réévaluer la durée de vie prévue de ses actifs et justifier les écarts dans le nombre d'années d'utilisation par Hydro One en comparaison avec d'autres sociétés de distribution locales similaires.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One reconnaît que les actifs qui ont dépassé leur durée de vie utile présentent un risque de défaillance accru. Toutefois, Hydro One tient compte de certains facteurs lorsqu'elle décide de remplacer des poteaux, dont l'état et la durée de vie utile prévue du poteau. La société a pour objectif de maximiser la durée de vie d'un actif et son efficacité pour tirer le maximum de ses investissements et pour gérer les coûts assumés par les clients.

Hydro One dispose d'un programme de remplacement de poteaux qui prend en compte la durée de vie utile sur la base de son expérience et du fonctionnement, de l'entretien et des conditions d'utilisation de l'actif.

D'après l'expérience de la société, notre durée de vie utile prévue de divers actifs est adéquate compte tenu des opérations, de l'entretien et des conditions d'utilisation des actifs. Hydro One ne remplace pas des actifs vieux, mais qui fonctionnent bien.

4.2.5 L'augmentation des dépenses consacrées au réseau de distribution ne s'est pas traduite par une meilleure fiabilité

L'augmentation des dépenses de Hydro One au titre du maintien des immobilisations et de l'exploitation, de l'entretien et de l'administration (EE et A) de 2010 à 2014 pour son réseau de distribution n'a pas amélioré la fiabilité du réseau.

La **figure 7** illustre les changements constatés dans les dépenses d'EE et A et de maintien des immobilisations de 2010 à 2014. Comme les dépenses dans ces deux secteurs ont trait à l'exploitation du réseau ainsi qu'à la réparation et au remplacement de l'équipement, elles devraient avoir le plus d'incidence sur la fiabilité du réseau. Hydro One a consacré environ 9 % de plus au maintien des immobilisations en 2014 qu'elle ne l'a fait en 2010 (314 millions de dollars en 2010 comparativement à 343 millions de dollars en 2014) et 22 % de plus en EE et A (551 millions de dollars en 2010 comparativement à 675 millions de dollars en 2014). On se serait attendu à ce que l'augmentation globale de 18 % des dépenses de Hydro One dans ces deux secteurs entre 2010 et 2014 ait eu pour effet d'améliorer la fiabilité du réseau, notamment parce que la réparation ou le remplacement de l'ancien équipement du réseau devrait entraîner moins de défaillances d'équipement. Cependant, dans les faits, les pannes ont augmenté de 11 % pendant la même période (voir la **figure 6**).

Tel que mentionné précédemment, les coûts d'EE et A et de maintien des immobilisations de Hydro One sont plus élevés que ceux des autres services publics similaires, notamment en raison de la rémunération du personnel, qui est de 10 % plus élevée d'après une étude réalisée en 2013. De plus, comme ses activités sont exercées essentiellement en région rurale, Hydro One a peu de contrôle sur

Figure 7: Coûts du réseau de distribution, 2010–2014
Source des données : Hydro One

Coût	2010 Écart (en millions de dollars)	2011 Écart (en millions de de dollars)	2012 Écart (en millions de de dollars)	2013 Écart (en millions de de dollars)	2014 Écart (en millions de de dollars)	Variation en % entre 2010 et 2014
Frais d'exploitation, d'entretien et d'administration – Distribution	551	554	553	611	675	22
Maintien des immobilisations – Distribution	314	274	262	323	343	9
Total	**865**	**828**	**815**	**934**	**1 018**	
Augmentation globale en pourcentage						**18**

certains autres coûts. Par exemple, Hydro One a besoin de plus d'actifs par client que les grandes SDL urbaines, ce qui fait augmenter les coûts globaux. Elle compte environ un client par poteau de bois dans son réseau de distribution, comparativement à un nombre pouvant atteindre neuf clients par poteau pour les autres SDL en Ontario. Néanmoins, nous avons comparé les coûts de 2014 et la fiabilité de Hydro One et les tarifs que paient ses clients aux huit autres SDL rurales en Ontario qui comptent moins de 20 clients par kilomètre de ligne, et nous avons constaté ce qui suit :

- Hydro One se classait au troisième rang pour ce qui est des coûts d'exploitation par client;
- Hydro One était avant-dernière sur le plan de la fiabilité;
- les clients résidentiels de Hydro One se classaient au deuxième rang des tarifs les plus élevés.

En 2010 (dernière année pour laquelle des données comparatives sur les coûts ont été recueillies pour le réseau de distribution), l'Association canadienne de l'électricité a constaté que Hydro One facturait des coûts plus élevés que la moyenne de ses membres de 2006 à 2010. En outre, en 2014, la CEO a attribué à Hydro One sa cote de rentabilité la plus basse parmi les distributeurs. Les coûts réels de Hydro One étaient de plus de 25 % plus élevés que les prévisions de la CEO, ce qui révèle que Hydro One devrait être en mesure de dégager des gains de productivité lui permettant d'accomplir la même quantité de travail qu'elle fait actuellement à un coût global moindre.

RECOMMANDATION 13

Pour que ses dépenses de maintien d'immobilisations et d'entretien consacrées au réseau de distribution soient économiques et donnent lieu à des améliorations plus immédiates de la fiabilité du réseau de distribution, Hydro One doit :

- évaluer ses dépenses et activités d'entretien antérieures pour déterminer comment concentrer ses efforts sur les facteurs plus essentiels qui touchent le réseau;
- procéder à une analyse comparative des évaluations de coûts avec les autres sociétés de distribution locales (SDL) similaires en Ontario et au Canada, et envisager d'implanter les meilleures pratiques des principales SDL rentables.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One évaluera ses dépenses et activités d'entretien antérieures en se concentrant sur les facteurs et éléments qui contribuent à la mesure de la fiabilité de la distribution. Hydro One continue à gérer prudemment ses investissements en distribution pour apporter des améliorations ciblées à la fiabilité à long terme. Cette approche permet également à la société de gérer les hausses de tarifs pour ses clients en équilibrant les investissements dans la fiabilité et les augmentations de tarifs.

Hydro One effectue plusieurs études d'analyse comparative, suivant les directives de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), à l'appui de ses méthodes d'investissement et de ses activités d'entretien et de maintien.

En outre, suivant les directives de la CEO, la société procédera à un examen par des tiers de son plan sur le réseau de distribution qui validera le coût unitaire de la foresterie, des remplacements de poteaux et de la remise à neuf des postes.

4.2.6 Les capacités des compteurs intelligents ne sont pas utilisées pour améliorer la réaction aux pannes d'électricité

En 2014, Hydro One avait installé 1,2 million de compteurs intelligents dans son réseau de distribution pour donner suite à une directive du gouvernement provincial. Le coût total de l'installation était de 660 millions de dollars. Nous avons

constaté que Hydro One se sert des compteurs intelligents surtout pour fournir des données électroniques à distance à des fins de facturation, et n'a pas mis en service la fonction qui permet à un compteur intelligent de l'informer si un client reçoit de l'électricité ou non. Hydro One s'en remet à ses clients qui appellent pour signaler qu'ils n'ont pas d'électricité, et il arrive fréquemment que ce renseignement ne soit communiqué ni rapidement, ni intégralement, ni avec exactitude. Si les équipes sur le terrain de Hydro One recevaient de l'information des compteurs intelligents, elles seraient davantage en mesure de déterminer le lieu et le secteur de la panne, plutôt que d'avoir à parcourir tout le secteur de la ligne de distribution. De meilleurs renseignements permettraient de réaliser des économies en éliminant les affectations inefficaces ou superflues des équipes de travail, et le service aux clients serait rétabli plus rapidement.

Pendant notre audit, Hydro One réalisait un projet pilote dans le but d'évaluer la possibilité de se servir des données provenant des compteurs intelligents pour repérer les clients ayant des pannes d'électricité. Cependant, elle n'avait pas établi d'échéancier d'exécution du projet ou d'utilisation des compteurs intelligents de cette façon pour tous ses clients.

Hydro One a amélioré ses communications avec les clients qui subissent des pannes en fournissant des mises à jour en temps réel sur son site Web et sur son application mobile. Toutefois, les renseignements portant sur les pannes demeurent limités à ce que découvre le service public à la suite des appels de clients et aux mises à jour périodiques faites par les équipes de travail. Les renseignements provenant des compteurs intelligents fourniraient de l'information plus rapide et exacte sur les endroits où l'électricité a été rétablie ou non.

RECOMMANDATION 14

Pour abaisser ses coûts de réparation et améliorer le service à la clientèle dans les cas de pannes d'électricité en répartissant avec plus de précision et de rapidité ses équipes de travail, Hydro One devrait élaborer un plan et un échéancier d'utilisation de la capacité actuelle de ses compteurs intelligents afin de repérer où se trouvent les clients qui subissent des pannes d'électricité.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Reconnaissant l'occasion qui s'offre à elle de miser sur certaines capacités additionnelles de ses compteurs intelligents pour réagir à des tempêtes, la société a lancé il y a deux ans un projet pilote ayant mis à l'essai une fonctionnalité de compteur intelligent pour valider les pannes déclarées par les clients. Cette fonctionnalité a été utilisée dans 25 000 cas, ce qui a permis à la société d'éviter 5 800 affectations d'équipes.

D'autres validations des résultats du projet pilote pourraient permettre à la société de faire valoir qu'il vaut la peine d'investir dans l'intégration au système de gestion des pannes de la société.

4.3 Les transformateurs de rechange qui sont en entreposage ne répondent pas aux besoins de Hydro One

Hydro One conserve un certain nombre de transformateurs de rechange au cas où il lui faudrait remplacer rapidement l'un ou l'autre des 1 900 transformateurs en service. Toutefois, le nombre de transformateurs de rechange entreposés est excessif et les frais d'entreposage sont plus élevés que nécessaire.

De 2010 à 2014, le nombre de transformateurs défaillants n'était que de 10 par année, soit un taux de défaillance de 0,5 %, mais Hydro One conserve 200 transformateurs de rechange—soit 140 pour son réseau de distribution et 60 pour le réseau de transport—d'une valeur de 80 millions de dollars à son atelier central d'entretien de Pickering. Il s'agit d'un ratio de près de 11 % de transformateurs de

rechange par rapport aux transformateurs en service. Les transformateurs en entreposage doivent également être entretenus à un coût annuel de 2,3 millions de dollars.

Pendant la même période, Hydro One a augmenté son inventaire en achetant 20 nouveaux transformateurs de rechange par année, soit le double du nombre dont elle avait besoin pour regarnir son stock. En outre, elle a surtout utilisé les plus récents transformateurs en entreposage pour remplacer ceux qui ont eu une défaillance, ce qui laissait les plus vieux en entreposage. En août 2015, quelque 96 des transformateurs en entreposage n'étaient plus couverts par la garantie de 5 ans du fabricant, dont 35 qui avaient été en entreposage pendant au moins 10 ans.

Hydro One nous a dit qu'elle a dû stocker des transformateurs de rechange parce qu'il faut en moyenne 210 jours pour commander et pour recevoir de la part des fournisseurs des transformateurs de rechange du réseau de distribution, et 320 jours pour recevoir les plus gros transformateurs du réseau de transport. Toutefois, si Hydro One conservait moins de transformateurs de rechange, elle pourrait abaisser ses coûts et réagir quand même rapidement aux défaillances des transformateurs.

Hydro One se sert d'un modèle pour l'aider à prévoir le nombre de transformateurs à conserver en entreposage. Le modèle tient compte du type d'actif, du taux de défaillances passé, de l'âge et du nombre de transformateurs en service, ainsi que du temps de livraison des transformateurs de rechange par les fournisseurs. Toutefois, Hydro One n'applique pas le modèle à la grande majorité des types de transformateurs du réseau de distribution—soit 45 sur 60—dont elle se sert, ni à 2 des 16 types de transformateurs du réseau de transport. En outre, Hydro One ne s'est pas conformée au modèle pour déterminer le nombre d'unités de rechange à entreposer, et ce même pour les types auxquels le modèle s'applique. Par exemple, le modèle montrait que Hydro One devait entreposer 28 unités de rechange pour les types de transformateurs du réseau de transport utilisant le modèle, mais Hydro One en entrepose 44. De même, Hydro One entrepose 64 transformateurs du réseau de distribution plutôt que les 43 recommandés pour les types pour lesquels elle utilise le modèle.

À la suite de nos demandes, la haute direction de Hydro One a reconnu qu'elle pourrait réduire le nombre de transformateurs de rechange qu'elle avait en main de 69, ou 35 %, et économiser 20 millions de dollars au cours des 10 prochaines années sur la base de la valeur comptable nette actuelle de ces actifs. Toutefois, la haute direction a affirmé que Hydro One ne pourrait réaliser ces réductions que si elle normalisait les transformateurs en service pour réduire le nombre de types différents. Par exemple, depuis 2009, Hydro One a réduit le nombre de types de transformateurs dont elle se sert dans son réseau de transport de 30 à 16, et elle prévoit abaisser de nouveau ce nombre à 14. Hydro One a affirmé que cette normalisation lui avait déjà permis d'économiser de 50 à 60 millions de dollars en coûts d'approvisionnement depuis 2009, soit 15 %, sous forme de ristournes des fournisseurs. Toutefois, nous avons constaté qu'aucun plan similaire n'était en place pour la normalisation des transformateurs du réseau de distribution, ce qui fait que l'on pourrait perdre des économies supplémentaires de 25 millions de dollars au titre de l'approvisionnement sur une période de 10 ans si aucun changement n'est apporté en vue de normaliser les transformateurs du réseau de distribution.

Compte tenu de ses niveaux de stock et du taux de défaillances relativement bas des transformateurs, nous estimons que Hydro One a besoin d'un total de seulement 120 transformateurs de rechange. En n'achetant pas plus de transformateurs de rechange que ceux dont elle aura besoin au cours des 10 prochaines années, Hydro One économiserait de 50 à 70 millions de dollars en coûts d'achat de transformateurs, de même que 1 million de dollars par année en coûts d'entretien. Ces montants viennent s'ajouter aux économies de 25 millions de dollars susmentionnées qui pourraient être réalisées au cours des 10 prochaines années à la

suite de la normalisation des transformateurs du réseau de distribution.

RECOMMANDATION 15

Pour ramener ses stocks excessifs de transformateurs de rechange du réseau de transport et du réseau de distribution à un niveau de rentabilité adéquat, et pour abaisser les coûts tout en demeurant en mesure de remplacer des transformateurs défaillants en temps opportun, Hydro One doit :

- améliorer le modèle prévisionnel dont elle se sert pour prévoir les défaillances des transformateurs, et maintenir le niveau de ses stocks de transformateurs de rechange conformément aux prévisions;
- élaborer un plan visant à normaliser le plus possible les transformateurs en service, et à fixer des objectifs et des échéanciers d'économies grâce à une meilleure gestion des transformateurs de rechange et des transformateurs en service.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

Hydro One convient qu'en améliorant les prévisions des besoins et en normalisant son groupe de transformateurs, elle pourra diminuer son stock de transformateurs. La normalisation des transformateurs de distribution et la réduction des stocks de rechange auront lieu au fil du temps lorsque les transformateurs ayant atteint la fin de leur vie utile seront remplacés par des unités normalisées.

La société mise sur sa stratégie actuelle concernant ses transformateurs de transport pour élaborer et implanter une stratégie comparable pour ses transformateurs de distribution.

Hydro One prévoit que cette initiative améliorera le modèle prévisionnel dont elle se sert pour prévoir les défaillances des transformateurs.

4.4 Les données des appareils de mesure de la qualité énergétique ne sont pas utilisées pour aider les clients à éviter les perturbations

Hydro One pourrait surveiller et analyser les situations influant sur la qualité énergétique — les épisodes de fluctuation des niveaux de tension — qui exercent un effet sur ses réseaux de transport et de distribution pour améliorer de façon proactive le service offert à ses grands clients industriels, mais elle attend plutôt que les clients se plaignent avant de prendre des mesures. Les clients majeurs du réseau de transport, notamment dans le secteur des industries automobiles et pétrochimiques qui reçoivent de l'énergie directement du réseau de transport, se sont dits inquiets de la qualité de leur énergie dans un sondage sur la satisfaction de la clientèle réalisé en 2014 par Hydro One. Les fluctuations dans les niveaux de tension peuvent perturber le fonctionnement de l'équipement de production des clients ou du réseau de distribution d'un service public. Cette préoccupation avait été formulée dans des sondages précédents.

Les grands clients industriels de Hydro One ont subi des pertes de production à la suite de situations influant sur la qualité énergétique. Par exemple, deux grands clients qui sont sur la même ligne de distribution dans l'Est de l'Ontario se sont plaints publiquement que leur approvisionnement local en électricité n'était pas fiable. Une usine a soutenu avoir perdu 1,2 million de dollars en bénéfices depuis qu'elle a ouvert ses portes en 2009 en raison de problèmes de qualité énergétique qui interrompaient la production de l'usine. En mars 2015, le client a rapporté cinq situations influant sur la qualité énergétique et un client situé à proximité en a déclaré six.

Hydro One a reçu 150 plaintes sur la qualité de l'énergie de 90 grands clients industriels de son réseau de transport depuis 2008. Au moment de notre audit, Hydro One avait éclairci la cause de ces situations — dont des foudroiements et de

[illegible]

RECOMMANDATION 16

[illegible]

RÉPONSE DE HYDRO ONE

[illegible]

4.5 Faiblesse des mécanismes de surveillance de la gestion des coûts des projets d'investissement

4.5.1 Aucune comparaison des coûts du projet avec les normes de l'industrie

[illegible]

l'industrie. Hydro One gère ses propres projets et a recours à son propre personnel pour ses travaux de construction, mais elle n'a jamais comparé le coût de ses projets à ce qu'elle pourrait si ses marchés étaient offerts à des soumissionnaires externes.

Hydro One a consacré 1,05 milliard de dollars, 1,12 milliard de dollars et 1,20 milliard de dollars en 2012, 2013 et 2014, respectivement, à des projets de construction de réseaux de transport et de distribution, y compris le remplacement ou la construction de nouveaux postes de transformation, et l'installation d'équipements de commutation et de disjoncteurs, de lignes et de câblage, et de tours en acier et de poteaux de bois. Nous avons constaté que les estimations de projet individuelles comprenaient des frais internes allant de 40 % à 55 % des coûts totaux approuvés, car les employés de Hydro One jouent de nombreux rôles dans les projets, notamment dans les domaines du génie, de la construction, de la gestion de projet et de la mise en application de projet. Les coûts restants étaient généralement payés à des fournisseurs externes pour des fournitures, des matériaux et de l'équipement acquis par un processus de soumission concurrentielle. Règle générale, l'ensemble des projets, de la conception à la construction, n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres, quoique Hydro One prévoyait, au cours de notre audit, commencer à le faire pour certains projets. Par conséquent, il est difficile d'évaluer le caractère raisonnable des coûts de projet de Hydro One parce qu'une grande partie du coût est interne.

De plus, nous avons constaté que toutes les estimations utilisées pour l'approbation des projets d'immobilisations comprenaient de grosses provisions pour éventualités et pour indexation des frais généraux, en sus des estimations de coûts de projet initiales. Ces provisions augmentaient considérablement le coût approuvé des projets avant la construction. Les provisions étaient comprises pour financer des coûts additionnels, internes ou externes, qui pourraient être engagés par le projet. Les frais pour éventualités ajoutaient de 10 % à 30 %, ou en moyenne 20 %, à l'estimation initiale des coûts de projet, et l'indexation des frais ajoutait en moyenne 8 %, soit de 1 % à 2 % par année de construction. Par exemple, pour les projets d'immobilisations des réseaux de transport, les provisions pour éventualités et l'indexation des frais ajoutaient plus de 8 millions de dollars à l'estimation initiale des coûts de chaque projet, ou plus de 10 % et 20 % respectivement.

Les provisions importantes minimisaient les éléments incitant le personnel à réaliser un projet en respectant l'estimation initiale du coût du projet. Nous avons constaté qu'un grand service public en Alberta, qui dit se conformer aux pratiques de l'industrie, inclut des provisions pour éventualités de seulement 8 % à 12 % des coûts du projet dans les budgets de construction d'immobilisations.

À la suite de discussions tenues pendant notre audit, Hydro One nous a dit qu'à compter de juin 2015, la provision pour indexation des frais pour tous les postes de l'estimation des coûts serait de 2,5 % par année, et que ce nouveau taux est cohérent avec celui qui est utilisé par B.C. Hydro, Manitoba Hydro et Hydro Québec.

Un rapport d'experts parrainé par le gouvernement de l'Ontario pour revoir les activités de Hydro One en 2006 recommandait l'utilisation de points de référence de l'industrie pour améliorer l'exactitude des estimations des coûts des services publics applicables aux projets d'immobilisations et pour mettre les équipes d'exécution de projet au défi de diminuer les coûts de mise en oeuvre des projets. L'utilisation de points de référence augmente également le degré de transparence des estimations de coûts. Hydro One nous a mentionné qu'en 2015, elle avait pour but de réaliser des projets d'investissement en économisant de 2,5 % à 8 % par rapport à l'année précédente, grâce à un processus d'estimation plus serré.

4.5.2 La direction ne compare pas les coûts de projet réels et les dates de mise en service à l'estimation initiale pour déterminer si les projets sont réalisés à temps et dans les limites du budget

Nous avons constaté que les rapports reçus par la haute direction sur les progrès des projets d'investissement ne comportaient pas suffisamment de renseignements sur les coûts et les échéanciers pour lui permettre d'évaluer efficacement la qualité de la gestion du projet. Par exemple, ces rapports comprenaient soit les derniers budgets approuvés soit les budgets définitifs et les dates d'achèvement des projets, plutôt que les chiffres des approbations initiales, ce qui fait que les projets semblaient généralement avoir été réalisés dans les limites du budget et de l'échéancier. Le système de rapport sur la gestion du projet n'était pas conçu pour comparer les estimations initiales des coûts et des dates d'achèvement aux dates et aux coûts définitifs, ce qui fournirait à la haute direction des renseignements plus précis sur le mode de gestion des projets du début à la fin. Le suivi effectué par la haute direction se limitait plutôt à assurer la réalisation des projets dans le respect des budgets approuvés.

La direction de Hydro One nous a dit que l'examen de dossiers de projet individuels pour déterminer si les projets d'investissement ont été exécutés conformément aux approbations de projet initiales et aux dates d'achèvement serait trop fastidieux. Nous leur avons demandé de nous dresser un rapport comparant l'approbation initiale de projet, dont les provisions, au coût de chaque projet exécuté de 2013 à 2015 pour déterminer dans quelle mesure les grosses provisions, qui atteignaient en moyenne 28 %, ont été utilisées. Le rapport que nous avons reçu en juin 2015 était incomplet et faisait état de seulement 61 des 105 projets approuvés à plus de 1 million de dollars. Le rapport incomplet révélait que ces 61 projets avaient été approuvés pour un total de 1,027 milliard de dollars et que leur mise en oeuvre avait coûté 963 millions de dollars, ce qui indique qu'en moyenne, les projets **ont utilisé une provision de 22 % plus élevée que l'estimation initiale du coût de projet, soit environ 150 millions de dollars de plus au total.**

4.5.3 Les coûts réels de projet excèdent l'approbation initiale du budget

Malgré que les budgets des projets d'investissement comprennent déjà en moyenne une provision pour éventualités de 20 % et une provision pour indexation des frais de 8 %, nous avons constaté que plusieurs projets ont été réalisés à coûts majorés. La **figure 8** illustre trois de ces projets.

Nous avons examiné des projets dont la portée et les prévisions de coûts ont été modifiées et avons constaté des causes communes, dont les suivantes :

- la complexité et l'ampleur du travail ont été considérablement sous-estimées aux stades de la planification, ce qui a fait augmenter les coûts et a occasionné des retards dans la réalisation du projet;
- des visites approfondies des lieux n'ont pas été effectuées ou étaient insuffisantes pour comprendre l'ampleur du projet et la complexité des travaux nécessaires;
- les coûts unitaires utilisés dans le processus d'estimation n'étaient pas à jour.

Nous avons constaté qu'un autre projet, qui était en cours au moment de notre audit et dont la date de réalisation prévue était le 31 décembre 2015, s'accompagnait d'une estimation de coûts initiale de 55,1 millions de dollars qui avait été produite en juin 2013, étant entendu que certains facteurs de risque pourraient faire augmenter les coûts du projet. En octobre 2014, Hydro One a révisé l'estimation des coûts à 90,3 millions de dollars, ce qui a nécessité une autorisation de l'écart d'un peu plus de 35 millions de dollars. L'estimation de coûts initiale présumait que seulement 8 kilomètres de route devaient être construits, mais le projet révisé comprenait la construction de 55 kilomètres de route et 3 ponts ainsi que l'augmentation de la hauteur de 35 tours en acier existantes. Comme les visites du site avaient été insuffisantes avant le début du

Figure 8 : Projets d'investissement en construction à coûts majorés importants

Source des données : Hydro One

Projet	Date approbation du projet	Budget initial approuvé (en millions de dollars)	Date achèvement du projet	Coût réel du projet (en millions de dollars)	Montant du dépassement de coût par rapport au budget (en millions de dollars)	% de dépassement de coût par rapport au budget	Motifs principaux de dépassement de coûts par rapport au budget
Remplacer les disjoncteurs du réseau de transport au poste de transport du Sud de Toronto	Juillet 2011	6,7	Juin 2014	9,1	2,4	36	Ampleur du projet sous-estimée et tâches clés omises dans l'estimation initiale.
Remplacer les disjoncteurs du réseau de transport au poste de transport de l'Est de Toronto	Avril 2011	19,0	Novembre 2014	31,2	12,2	64	Estimation fondée sur un autre projet similaire sans évaluation adéquate des exigences du projet.
Construire une nouvelle salle de relais et remplacer l'équipement au poste de transport du Sud de Toronto	Décembre 2010	8,6	Décembre 2014	13,3	4,7	55	Certains frais d'ingénierie, de matériaux et de main-d'oeuvre en construction ont été omis dans l'estimation initiale.

processus de budgétisation, l'estimation initiale ne tenait pas compte du nombre de kilomètres de routes à construire sur un terrain extrêmement difficile, et donc de l'ampleur du projet.

RECOMMANDATION 17

Pour que la direction puisse mieux gérer et contrôler les projets d'investissement qui font appel à son propre effectif, et pour abaisser les coûts de projet, Hydro One doit :

- utiliser des points de référence de l'industrie pour évaluer le caractère raisonnable des coûts des projets d'investissement en construction, et pour déterminer s'il est plus économique d'avoir recours à des services internes et à des équipes de travail que de céder à contrat des projets d'investissement;
- utiliser et respecter des provisions pour éventualités et pour indexation qui concordent plus avec les normes de l'industrie sur les projets d'investissement en construction;
- améliorer les rapports et les suivis par la direction des coûts de projet en produisant régulièrement des rapports indiquant les coûts de projet réels et les dates d'achèvement comparativement aux estimations de projet initiales, à l'amortissement utilisé, au coût initial approuvé, aux approbations subséquentes des hausses de coûts, et aux dates d'achèvement prévues;
- analyser régulièrement sa réussite dans la préparation des estimations de projet en les comparant aux coûts de projet définitifs.

RÉPONSE DE HYDRO ONE

La société a pris des mesures pour améliorer son processus d'estimation en augmentant le nombre de travaux préalables aux travaux

d'ingénierie afin de produire des estimations de projet plus exactes.

De plus, Hydro One a mis en oeuvre un processus de fin de projet à l'intention des grands projets afin que les travaux soient réalisés tel que prévu, que les estimations de projet soient comparées aux données réelles, que tous les écarts soient expliqués et que les leçons retenues soient intégrées aux projets à venir.

Hydro One a donné au personnel de la vérificatrice générale un accès à tous les rapports disponibles, mais ne disposait pas d'un rapport dans le format demandé. Hydro One met à jour sa présentation de rapport type de manière à inclure le budget initialement approuvé et les dates de mise en service.

Hydro One revoit également les provisions utilisées dans les estimations de projet. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un domaine complexe, Hydro One s'engage à continuer à trouver des améliorations à apporter à ses processus.

Annexe—Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Asset Analytics—Système informatique implanté par Hydro One en 2012 qui renferme des données sur ses actifs de transport et de distribution (dont leur âge, leur caractère essentiel et leur rendement) et qui aide Hydro One à classer l'état relatif des actifs lors de la prise de décisions au sujet de leur remplacement.

Association canadienne de l'électricité (ACE)—Organisme national constitué de producteurs, de transporteurs et de distributeurs canadiens d'électricité qui permet aux membres de mettre en commun leurs meilleures pratiques d'exploitation et leurs données sur la fiabilité des réseaux.

centre de contrôle du réseau de l'Ontario—Le centre de contrôle de Hydro One, en opération 24 heures par jour, peut surveiller et exploiter à distance de l'équipement de transport, réagir aux alarmes causées par des défaillances d'équipement et rétablir, détourner et interrompre le transport d'électricité. De plus, le centre de contrôle examine, approuve et autorise toutes les pannes prévues et coordonne les activités de réponse à des pannes imprévues du réseau de transport. Le centre de contrôle reçoit des appels du public et répartit des équipes de travail en réaction aux pannes d'électricité des réseaux de distribution.

Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)—La CEO, qui est l'organisme de réglementation de l'électricité en Ontario, a pour objectif de promouvoir un secteur énergétique viable, durable et efficace qui dessert l'intérêt public et aide les clients à obtenir des services énergétiques fiables à un coût raisonnable. Elle attribue des permis aux producteurs, aux transporteurs et aux distributeurs d'électricité, qui doivent se conformer aux codes établis pour conserver leur permis. En outre, elle approuve les tarifs que les services publics d'électricité peuvent facturer à leurs clients, ainsi que la construction des lignes de transport d'électricité d'une longueur de plus de deux kilomètres.

compteur intelligent—Dispositif électronique qui enregistre la consommation d'électricité à intervalles d'une heure ou moins et qui renvoie cette information au service public à des fins de facturation et de surveillance. Ainsi, le prix est établi en fonction de l'heure de consommation pour inciter le consommateur à utiliser désormais l'électricité à des heures de moindre demande.

cycle de gestion de la végétation—Nombre d'années requises pour couper des arbres et débroussailler autour de l'ensemble du réseau électrique.

demande de tarifs—Demande faite par tous les transporteurs ou distributeurs à la Commission de l'énergie de l'Ontario pour obtenir l'approbation de fonds sous forme de tarifs facturés à ses clients pour exploiter et élargir le réseau électrique. L'approbation par la CEO des revenus dont le transporteur ou le distributeur a besoin fixe une partie du tarif d'électricité payé par les consommateurs d'électricité.

disjoncteur—Équipement utilisé dans le réseau de transport et de distribution qui est conçu pour interrompre automatiquement le courant en cas de surcharge, c'est-à-dire lorsqu'il circule dans le circuit davantage de courant que le circuit peut en prendre.

distributeur/société de distribution locale (SDL)—Service public local qui achète de l'électricité auprès de Hydro One ou d'un autre transporteur et qui distribue de l'électricité dans son propre réseau de distribution à une tension inférieure à 50 000 volts à des clients résidentiels ou industriels de leur région.

équipement de réenclenchement—Forme passablement plus complexe de disjoncteur, qui protège les réseaux de transport d'électricité des surtensions temporaires et d'autres conditions défavorables. En plus d'empêcher les surcharges d'électricité de passer dans un circuit, l'équipement de réenclenchement peut réenclencher automatiquement le circuit et rétablir le transport régulier du courant une fois que le problème est réglé.

Indice de durée moyenne des interruptions de service touchant le réseau (SAIDI)—Mesure de la fiabilité fondée sur la durée moyenne des pannes subies par des clients ou des points de livraison dans un réseau électrique.

Indice de fréquence moyenne des interruptions de service touchant le réseau (SAIFI)— Mesure de la fiabilité fondée sur la fréquence moyenne des pannes subies par des clients ou des points de livraison dans un réseau électrique.

Ministère de l'Énergie—Le ministère de l'Énergie est chargé d'établir le cadre législatif et politique afin d'assurer un réseau énergétique propre, fiable et abordable pour tous les Ontariens. Il développe tous les aspects de la politique énergétique pour l'Ontario, dont les politiques en matière d'électricité, de gaz naturel et de pétrole, et donne des conseils à cet égard. Il supervise la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et représente l'actionnaire—le gouvernement provincial—dans ses rapports avec Hydro One et Ontario Power Generation (OPG).

North American Electricity Reliability Corporation (NERC)—Organisme de réglementation sans but lucratif qui a pour mission de veiller à la fiabilité du réseau de production-transport d'électricité en Amérique du Nord. La NERC élabore et applique des normes de fiabilité qui doivent être respectées par les transporteurs d'électricité d'Amérique du Nord, dont Hydro One.

point de livraison—Terme employé dans le réseau de transport pour désigner un point de connexion entre un poste de transport et les installations de transport d'un client. Il peut s'agir d'un circuit simple (une seule ligne relie un poste de transport à un client) ou d'un circuit multiple (plusieurs lignes redondantes).

producteurs d'électricité—Les producteurs d'électricité sont des sociétés qui produisent de l'électricité et qui alimentent en électricité le réseau électrique de l'Ontario. Ontario Power Generation (OPG), une société de la Couronne, est l'un des plus gros producteurs d'électricité de l'Ontario et exploite des postes de production d'électricité dans tout l'Ontario. Dans le réseau de production-transport d'électricité d'Amérique du Nord, il est également possible de recevoir de l'électricité des producteurs d'électricité de l'extérieur de la province.

réseau de production-transport d'électricité—Volet du réseau de transport d'un fournisseur d'électricité qui transfère de l'électricité au-delà de 100 000 volts qui peut avoir une incidence directe ou indirecte sur les réseaux électriques d'autres territoires.

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)—Administrateur du marché de détail de l'électricité en Ontario qui doit apparier l'offre et la demande d'électricité. Également chargée de prévoir les besoins à court et à long terme en électricité en Ontario et d'orienter les transporteurs et les distributeurs d'électricité en ce qui concerne les travaux requis pour accroître la capacité du réseau électrique de l'Ontario.

transformateur—Dispositif utilisé pour modifier le niveau de tension du courant électrique. Les transformateurs peuvent augmenter ou diminuer la tension. Hydro One utilise surtout des transformateurs abaisseurs pour convertir les niveaux de tension élevés en niveaux de tension plus bas pour l'usage des consommateurs.

transporteur—Service public d'électricité, comme Hydro One, qui transfère de l'électricité sur de longues distances à des tensions supérieures à 100 000 volts entre les producteurs d'électricité (comme Ontario Power Generation) et les SDL ou les grands utilisateurs industriels.

volts ou tension—En termes simples, l'électricité est mesurée et exprimée en volts. La tension entre deux points est la force qui fait avancer le courant électrique entre ces points. L'électricité à des niveaux de tension plus élevés voyage plus efficacement sur de longues distances. La tension électrique est abaissée lorsqu'elle doit voyager sur de plus courtes distances et lorsqu'elle doit être utilisée à des fins pratiques par l'utilisateur final, comme les SDL ou les clients industriels ou résidentiels. Le courant est mesuré suivant son intensité (ampères) et représente la quantité d'électricité disponible pour usage ou la quantité utilisée. La tension multipliée par l'intensité donne la quantité de watts d'électricité utilisés. L'utilisation d'électricité en Ontario est habituellement mesurée en kilowattheures (1 000 watts l'heure) et en mégawattheures (1 million de watts l'heure).

Chapitre 3

Section 3.07 Planification infrastructurelle

Secrétariat du Conseil du Trésor

1.0 Contexte

La province de l'Ontario est dotée d'un vaste portefeuille diversifié d'infrastructures publiques dont la valeur de remplacement s'établit à près de 500 milliards de dollars. Ce portefeuille regroupe des routes, des ponts, des systèmes de transport en commun, des écoles, des universités, des hôpitaux, des réseaux municipaux d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, des parcs, des immeubles gouvernementaux et un large éventail d'autres biens.

Directement ou par l'entremise d'entités du secteur parapublic comme les écoles, les conseils scolaires et les collèges, le gouvernement de l'Ontario supervise environ 40 % de ces biens d'infrastructure. Au 31 mars 2015, la valeur nette comptable totale de l'infrastructure appartenant à la province et à ses entités consolidées du secteur parapublic s'élevait à 97,1 milliards de dollars. (On entend par valeur nette comptable le coût d'acquisition du bien diminué des sommes comptabilisées en charges à titre d'amortissement dans les Comptes publics de la province). (Voir la **figure 1**.) (À noter que cette figure ne comprend pas les biens d'infrastructure

Figure1 : Portefeuille d'infrastructures publiques appartenant à la province et déclarées dans les Comptes publics

Sources des données : Secrétariat du Conseil du Trésor et Comptes publics de 2014-2015

Secteur		Valeur (en milliards de dollars)
Transports	• Metrolinx : le réseau GO compte 3 250 kilomètres (km) de routes (450 km pour les trains, 2 800 km pour les autobus) qui desservent 7 millions de passagers sur un territoire de 11 000 km carrés • 17 000 kilomètres de routes provinciales et 2 900 ponts	32,5
Santé	• 148 hôpitaux sur 229 sites	25,0
Écoles	• 5 000 écoles avec plus de 26 millions de mètres carrés de locaux et 1,96 million d'élèves	22,8
Collèges	• 24 collèges que fréquentent près de 200 000 étudiants à temps plein sur 140 campus	3,8
Autres	• 980 000 acres de terrains • 5 700 immeubles, y compris des bureaux, palais de justice, établissements correctionnels et détachements de la Police provinciale	13,0
Total		**97,1**

liés à l'énergie, comme les centrales nucléaires, hydroélectriques et au gaz, car ceux-ci sont financés par les contribuables de l'Ontario et non par le gouvernement ou les entités du secteur parapublic.)

En sus des actifs dont elle est directement propriétaire, la province finance les infrastructures par le biais de paiements de transfert aux municipalités, universités, organismes de services sociaux et foyers de soins de longue durée. Il incombe à ces bénéficiaires d'assurer la planification et la gestion de leur infrastructure en fonction de leurs besoins.

1.1 Plans et dépenses d'infrastructure

La plupart des biens d'infrastructure actuels de l'Ontario ont été construits entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et les années 1970, pour combler les pénuries en temps de guerre et les besoins du baby-boom d'après-guerre. De 1980 à 2005, il y a eu un ralentissement des dépenses d'infrastructure en raison de l'évolution des priorités gouvernementales attribuable à une conjoncture économique difficile.

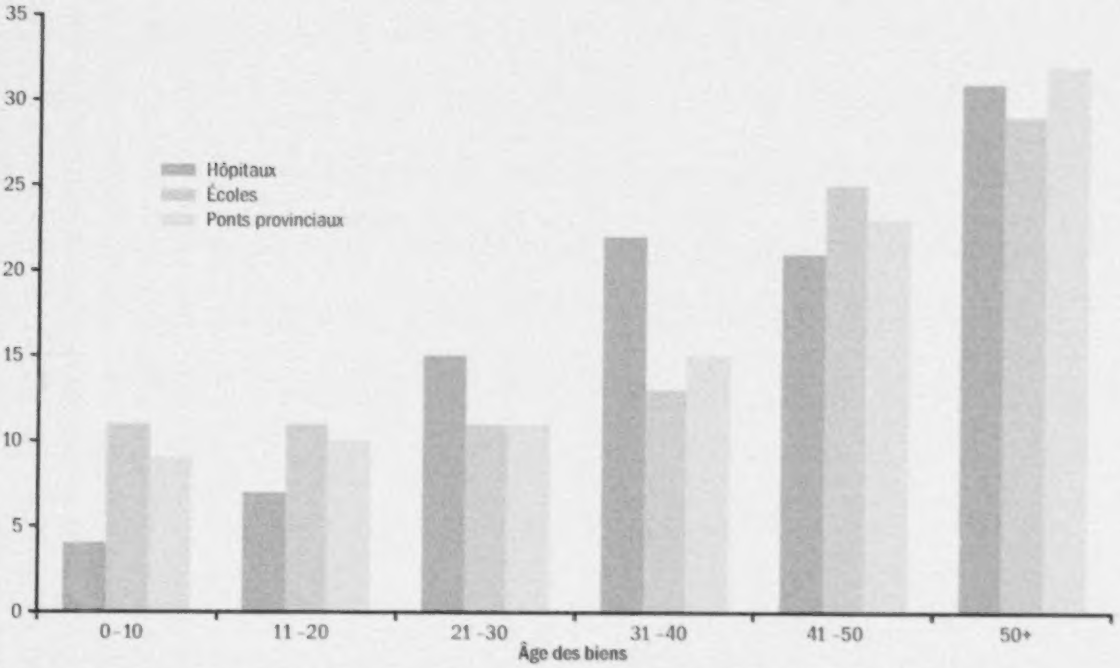
Les investissements en infrastructure ont repris depuis 10 ans, mais l'Ontario gère toujours un portefeuille de biens vieillissants. La **figure 2** donne un aperçu de l'âge des principaux biens provinciaux. L'âge moyen des hôpitaux de la province est de 45 ans et celui des écoles, de 38 ans. En outre, plus de la moitié des hôpitaux et des écoles ont au moins 40 ans.

Au cours de la dernière décennie, la province a publié deux plans d'infrastructure à long terme afin d'expliquer l'orientation donnée aux ministères et aux organismes gouvernementaux en matière de renouvellement et d'agrandissement des infrastructures.

- *ReNouveau Ontario (2005)* désignait notamment les secteurs des transports, de la santé et

Figure 2 : Répartition selon l'âge des principales catégories de biens d'infrastructure

Sources des données : ministères de l'Éducation, de la Santé et des Soins de longue durée, et du Transport



Remarque : Comme l'âge moyen des routes provinciales (pavage) n'est que de sept ans, elles ne sont pas incluses dans le graphique.

de l'éducation comme des domaines exigeant des investissements. Dans ce plan, le gouvernement s'engageait à investir 30 milliards de dollars de 2005 à 2010, dont environ 5 milliards pour des projets de soins de santé, plus de 10 milliards pour l'amélioration d'écoles et d'établissements d'enseignement postsecondaire et environ 11,4 milliards pour des routes et des projets de transport en commun. Le plan a été mené à terme un an plutôt que prévu. Parmi les projets figurant dans ce plan, on recense le prolongement de la ligne de métro York-Spadina à Toronto, le passage frontalier Windsor-Detroit et de nouveaux hôpitaux et écoles.

- *Construire ensemble : emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens (2011)* est un plan sur 10 ans qui énonce les priorités du gouvernement au chapitre des investissements en infrastructure et fournit un plan d'orientation pour les futurs investissements. La majorité des investissements prévus touchent les cinq ministères ayant les plus fortes dépenses d'immobilisations (Transports, Santé et Soins de longue durée, Éducation, Développement du Nord et Mines et Formation, Collèges et Universités). Les investissements touchent un grand nombre de projets et de programmes déjà approuvés. Le plan cible les priorités suivantes :
  - agrandissement et remise en état de routes, de ponts, de passages frontaliers et d'autres infrastructures de transport;
  - amélioration et agrandissement du réseau de transport en commun pour les navetteurs;
  - investissements dans l'infrastructure des écoles élémentaires et secondaires, ainsi que les établissements d'enseignement postsecondaire;
  - investissements dans l'agrandissement et le réaménagement d'hôpitaux;
  - appui aux investissements dans les collectivités rurales.

1.1.1 Dépenses d'infrastructure

Lors des 10 dernières années, l'Ontario a réalisé la majeure partie de ses investissements en infrastructure dans le secteur des transports et, dans une moindre mesure, dans ceux de la santé et de l'éducation. Au cours de cette période, la province a alloué 77 % de ses dépenses totales d'infrastructure à ces trois secteurs, pour le maintien en bon état et l'agrandissement de biens, ainsi que pour la construction d'installations.

Les principaux investissements effectués dans les divers secteurs pendant cette période sont les suivants :

- plus de 20 milliards de dollars pour des projets de transport en commun, y compris 9,1 milliards pour le réseau GO Transit, et 3,7 milliards pour le transport en commun dans les villes de Toronto, Ottawa et Waterloo;
- 18,8 milliards de dollars pour concevoir, réparer ou construire près de 8 000 kilomètres de routes et 950 ponts;
- plus de 16 milliards de dollars dans le secteur hospitalier, y compris pour plus de 100 grands projets d'hôpitaux et 2 milliards additionnels pour d'autres infrastructures de soins de santé, comme des centres de santé communautaires et des foyers de soins de longue durée;
- 12,7 milliards de dollars pour construire 700 écoles et faire des agrandissements et des rénovations d'envergure dans plus de 725 écoles.

Au cours des 10 dernières années, la province a versé en moyenne près de 3 milliards de dollars par année en paiements de transfert pour l'infrastructure à des entités comme les municipalités, universités, organismes de services sociaux et foyers de soins de longue durée. La **figure 3** résume les dépenses d'infrastructure de la province au cours des 10 dernières années.

La **figure 4**, quant à elle, fournit une estimation des prévisions des dépenses pour les 10 prochaines années. Cela comprend :

Figure 3 : Dépenses réelles d'infrastructure par secteur, 2006–2015 (en milliards de dollars)

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Secteur	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total
Transports en commun	1,54	1,62	1,86	1,07	1,72	1,74	2,30	2,38	2,49	2,78	**19,50**
Autoroutes, routes et ponts	1,73	1,50	2,16	1,79	2,51	2,69	2,45	2,80	2,37	3,10	**23,10**
Hôpitaux et autres établissements de soins de santé	0,46	0,56	1,34	2,52	2,86	3,06	3,04	4,14	3,22	3,57	**24,77**
Écoles et établissements d'enseignement postsecondaire (collèges, universités)	1,52	1,81	2,32	1,69	2,00	2,16	2,37	2,18	2,24	2,35	**20,64**
Autres (dont certains fonds d'immobilisations destinés à des municipalités*)	1,35	1,62	3,12	1,91	1,87	1,96	2,52	1,95	1,46	1,02	**18,78**
Stimulation économique	–	–	–	–	1,62	3,60	–	–	–	–	**5,22**
Total	**6,60**	**7,11**	**10,80**	**8,98**	**12,58**	**15,21**	**12,68**	**13,45**	**11,78**	**12,82**	**112,01**

* Les dépenses d'infrastructure municipales sont aussi incluses dans les différents secteurs.

Figure 4 : Dépenses d'infrastructure prévues par secteur, 2016–2025 (en milliards de dollars)

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Secteur	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	Total
Transport en commun	3,21	4,93	5,25	4,24	3,76	2,59	1,25	1,00	0,94	1,08	**28,25**
Autoroutes, routes et ponts	3,34	3,00	3,41	3,28	2,96	2,57	2,23	2,13	2,06	1,96	**26,94**
Hôpitaux et autres organismes de soins de santé	2,94	3,44	3,41	3,17	2,93	2,38	2,63	2,04	1,88	1,89	**26,71**
Écoles et établissements d'enseignement postsecondaire (collèges, universités)	2,52	2,73	2,29	2,09	1,95	1,91	1,90	1,90	1,89	1,90	**21,08**
Autres (dont certains fonds d'immobilisations destinés à des municipalités *)	1,86	1,82	1,81	2,24	2,30	2,22	2,10	2,11	2,24	2,18	**20,88**
Total	**13,87**	**15,92**	**16,17**	**15,02**	**13,90**	**11,67**	**10,11**	**9,18**	**9,01**	**9,01**	**123,86**

*Les transferts de capitaux aux municipalités appuient les investissements provinciaux dans tous les secteurs, par exemple pour le transport en commun.

- 55 milliards de dollars en transports, pour les projets prioritaires comme le transport en commun, les routes, les ponts et les autoroutes;
- 27 milliards pour les soins de santé;
- 21 milliards pour l'éducation (écoles et établissements d'enseignement postsecondaire);
- 21 milliards dans d'autres secteurs (dont les fonds d'immobilisations versés aux municipalités).

Les fonds d'immobilisations prévus et destinés aux municipalités ont totalisé quelque 17,5 milliards de dollars, ventilés comme suit : 6,5 milliards pour les soins de santé; 1,2 milliard pour les routes et les ponts; 500 millions pour les écoles; 4 milliards pour le transport en commun; et 5,2 milliards pour d'autres projets.

Au cours des 10 dernières années, la province a reçu 6 milliards de dollars du gouvernement fédéral dans le cadre de diverses initiatives d'infrastructure et elle prévoit entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral récemment élu afin d'assurer le financement conjoint de futurs projets et programmes.

1. 2 Planification de l'infrastructure

Le Secrétariat du Conseil du Trésor de l'Ontario (le Secrétariat) est l'organisme central chargé des activités de coordination, de planification, d'analyse et de formulation de recommandations au gouvernement au sujet des investissements en infrastructure pour les biens appartenant à la province et aux entités du secteur parapublic. Il fait également des recommandations au sujet des transferts de capitaux aux divers bénéficiaires. Le Secrétariat s'acquitte des responsabilités suivantes :

- coordonner la planification de l'infrastructure à l'échelle du gouvernement provincial;
- effectuer des analyses financières, économiques et stratégiques à l'appui du processus de planification de l'infrastructure;
- fournir des renseignements sur les dépenses d'immobilisations au ministère des Finances, aux fins d'ajout au budget provincial;
- surveiller les dépenses d'immobilisations.

Au Secrétariat, les activités de planification de l'infrastructure sont essentiellement menées par la Division de la planification des immobilisations, qui comptait 67 employés à temps plein et avait des dépenses de 6,1 millions de dollars au 31 mars 2015. (Avant septembre 2014, la Division relevait de l'ancien ministère de l'Infrastructure). La Division est dotée d'un groupe de recherche et d'analyse, et d'un autre groupe de coordination des politiques, ainsi que d'analystes regroupés par secteurs, chacun étant responsable d'un ensemble de ministères.

Chaque ministère est responsable des biens de son portefeuille respectif, et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure s'occupe de l'élaboration du plan d'infrastructure à long terme. L'**annexe** présente les principales parties qui s'occupent de la planification de l'infrastructure.

1.2.1 Processus annuel de planification

À l'automne, au début du processus annuel de planification, le Secrétariat envoie aux ministères des directives visant le nouvel exercice afin de les aider à préparer des demandes de financement et d'expliquer tout changement aux exigences en matière de production de rapports.

En plus de résumés généraux de sa stratégie en matière d'infrastructure et de ses plans de gestion des biens couvrant une période de 10 ans, chaque ministère doit fournir des détails sur tous les principaux projets et programmes et des explications sur les changements visant le financement déjà approuvé de projets ou de programmes.

La demande du ministère comprend les demandes de financement reçues des entités du secteur parapublic dont il assure la surveillance. Par exemple, après examen et analyse des demandes, le ministère de l'Éducation intègre à sa demande

générale une analyse pangouvernementale des besoins en renouvellement et des principaux besoins en immobilisations de tous les conseils scolaires. Le Secrétariat analyse les demandes globales de financement des ministères et formule des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil du Trésor) qui tranchera. En général, le Conseil du Trésor approuve les recommandations de financement du Secrétariat.

1.2.2 Planification ministérielle tenant compte de l'affectation des fonds

En vue des directives du Secrétariat, les ministères sont informés de leur affectation provisoire de fonds de fonctionnement et d'immobilisations, établie par le Secrétariat et le ministère des Finances.

Le plan décennal ministériel approuvé établi au cours de l'exercice précédent sert de point de départ pour établir l'affectation du nouvel exercice; des rajustements sont effectués pour tenir compte de modifications aux dépenses prévues. Lors de l'établissement de cette affectation annuelle, le Secrétariat apporte généralement les modifications suivantes au financement approuvé pour l'exercice antérieur :

- Il prolonge d'un an l'horizon de planification en remplaçant l'affectation pour l'exercice en cours par l'affectation prévue pour la 10e année.
- Il tient compte des décisions prises par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice qui ont une incidence sur l'affectation de fonds.
- Il ajuste les montants en fonction des transferts interministériels lorsque des services passent d'un ministère à un autre.

Les ministères sont censés planifier leurs dépenses en respectant les limites des affectations accordées; cependant, ils peuvent demander des ajustements afin de tenir compte d'une hausse des coûts ou des économies.

En règle générale, les ministères soumettent au Secrétariat leurs plans d'infrastructure et calendriers connexes à la fin novembre ou au début décembre. Les analystes du Secrétariat examinent les documents et font des recommandations au Conseil du Trésor, qui rend ses décisions en février, avant le dépôt du budget provincial au printemps.

Chaque trimestre, les ministères doivent présenter un rapport sur leurs progrès et les risques courus à l'égard de la gestion de leur allocation de fonds. Ils doivent également mettre à jour leurs plans pour qu'ils demeurent conformes aux affectations décennales approuvées et établir des projections de leurs résultats financiers de fin d'exercice.

Toutes ces données sont fournies au Secrétariat et examinées par les analystes qui ont étudié les demandes initiales. Cela permet de s'assurer que les ministères sont financièrement en bonne voie de réaliser leurs plans et qu'ils ont bien géré les écarts majeurs par rapport à ces plans.

La **figure 5** montre le processus de planification de l'infrastructure.

1.2.3 Cadre de gestion des biens d'infrastructure

En 2008, le gouvernement a élaboré un Cadre de gestion des biens d'infrastructure (le Cadre) qui oriente l'intendance de tous les biens d'infrastructure que la province détient, gère ou finance. Le Cadre décrit les pratiques, processus et outils standard et donne des conseils précis sur la mesure du rendement, les inventaires de biens, l'évaluation de l'état et de la valeur des biens, ainsi que les plans de gestion de ceux-ci.

Les principes de gestion des biens décrits dans le Cadre jettent les bases de la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* adoptée en juin 2015. Dès son entrée en vigueur (aucune date de prévue au moment de l'audit), la Loi exigera :

- que le ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure élabore périodiquement un plan à long terme qui comprend une description de l'état actuel des biens que détient le gouvernement en

Figure 5 : Processus de planification de l'infrastructure

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

1. Dans certains cas, il se peut que des présentations soient soumises et que des décisions soient prises tout au long de l'année selon les priorités.
2. CT/CGG : Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement

propriété exclusive ou non exclusive, des besoins en infrastructure du gouvernement pour au moins les 10 années suivant l'élaboration du plan ainsi que la stratégie pour satisfaire à ces besoins;

- que le premier plan à long terme soit déposé au plus tard trois ans après la date d'entrée en vigueur de la Loi et que les plans suivants soient déposés au plus tard cinq ans après le dépôt du premier plan;
- que chaque plan à long terme soit rendu public;
- que le gouvernement et les entités du secteur parapublic tiennent compte de principes particuliers, y compris les tendances démographiques et économiques en Ontario, ainsi que des budgets ou des plans financiers applicables et des priorités clairement définies en matière d'infrastructure, afin de prendre des décisions à cet égard;
- que les entités du secteur parapublic préparent des plans de gestion des biens d'infrastructure.

La Loi définit également les critères que doit respecter le gouvernement lors de la priorisation des nouveaux projets d'infrastructure. La Loi n'étant pas encore en vigueur, ses dispositions n'ont pas encore eu d'incidence sur la planification de l'infrastructure.

1.2.4 Options de prestation des services d'infrastructure

En 2005, la province a mis sur pied l'organisme Infrastructure Ontario, au sein de ce qui est maintenant le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure. La mission du nouvel organisme est d'assurer la prestation de grands projets du secteur public à l'aide d'arrangements de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), une forme de partenariat public-privé (P3) fréquemment utilisé en Ontario.

Dans le cadre de la DMFA, les ministères, organismes ou entités du secteur parapublic de la province définissent la portée et la raison d'être d'un projet, et un entrepreneur du secteur privé finance et réalise ensuite le projet (dans certains cas, le secteur privé est également responsable de l'entretien ou de l'exploitation du projet ou de ces deux aspects pendant les 30 années suivant son achèvement). Aux termes des modalités des contrats, c'est la province qui paie pour la réalisation de ces projets.

Selon le gouvernement, la DMFA s'avère un moyen plus rentable de réaliser de grands projets complexes d'infrastructure, car les risques de dépassement des coûts et de retards du projet sont transférés du gouvernement au secteur privé.

Infrastructure Ontario évalue la faisabilité du recours à l'approche de la DMFA pour les projets dont la planification a été approuvée par le Conseil du Trésor et dont la valeur est supérieure à 100 millions de dollars (50 millions avant 2015). Il recommande ensuite le recours au modèle de la DMFA, à la lumière de son évaluation initiale de l'optimisation des ressources qu'offre cette approche et en tenant compte de divers facteurs, comme l'ampleur et la complexité du projet.

En septembre 2015, Infrastructure Ontario avait pris part à la réalisation de plus de 80 projets d'infrastructure selon l'approche de la DMFA, dans divers secteurs, notamment de la santé, de la justice et des transports, ce qui représente des coûts de construction d'immobilisations d'environ 35 milliards de dollars.

En 2014, nous avons publié un rapport sur la prestation par Infrastructure Ontario de grands projets d'immobilisations selon l'approche de la DMFA, intitulé « Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement », ce rapport fait partie de notre Rapport annuel 2014.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit avait comme objectif d'évaluer si le processus provincial de planification de l'infrastructure assurait la priorisation des projets en fonction des besoins, et si les biens existants sont entretenus et rénovés conformément aux principes de saine gestion des biens.

Une grande partie de nos travaux ont été menés dans les bureaux du Secrétariat du Conseil du Trésor à Toronto, où nous avons passé en revue les plans d'infrastructure et les documents connexes présentés par les ministères et analysé l'information préparée par le Secrétariat.

Nous avons interrogé les employés responsables de la présentation ou de l'évaluation de plans d'infrastructure au Secrétariat et dans cinq ministères, notamment trois ayant les plus fortes dépenses d'infrastructure et les biens ayant la valeur la plus élevée, c'est-à-dire Santé et Soins de longue durée, Éducation et Transports.

Dans ces trois ministères, nous avons également examiné les analyses de consolidation fournies par les entités du secteur parapublic aux ministères dont ils relèvent, ainsi que leurs processus respectifs d'évaluation des besoins, de sélection de projets et de surveillance des projets d'immobilisations en cours. Nous avons aussi passé en revue les budgets de la province et les grands plans d'infrastructure du gouvernement, afin d'y repérer les principaux engagements de la province et de déterminer si les

fonds d'immobilisations approuvés sont conformes à ces engagements.

Enfin, nous avons rencontré des représentants d'associations sectorielles et examiné les méthodes de planification d'infrastructure utilisées par d'autres gouvernements.

3.0 Résumé

Une bonne planification de l'infrastructure est essentielle afin de cerner les besoins en infrastructure et d'assurer l'entretien et le renouvellement satisfaisants de l'infrastructure existante aux fins d'utilisation publique. Cette planification doit tenir compte des avantages des investissements en infrastructure, des risques pour le public lorsque des installations requises ne sont pas construites ou que leur détérioration est tolérée, de même que des ressources nécessaires pour répondre à la future demande.

Les ministères consacrent beaucoup de travail pour établir leurs priorités. Pour l'essentiel, le gouvernement accorde aux ministères les fonds pour l'infrastructure en fonction du financement individuel antérieur. Or, cela n'assure pas forcément une répartition des fonds selon les besoins actuels les plus urgents de la province. De fait, les ministères établissent leurs priorités internes sans pondération des priorités générales de l'ensemble de la province.

Deux tiers des fonds sont accordés pour l'agrandissement (construction de locaux) et le tiers pour la réparation et le renouvellement d'installations, alors qu'une analyse faite par le Secrétariat conclut que cette répartition devrait être inversée, pour bien entretenir et renouveler les infrastructures publiques actuelles.

Nous avons constaté l'absence de lignes directrices pour déterminer l'état souhaité de maintien des installations de chaque secteur. En outre, les ministères n'utilisent pas la même méthode d'évaluation de l'état des catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux, ce qui englobe le type d'évaluation, la fréquence des évaluations et la définition des résultats de l'évaluation, c'est-à-dire l'état du bien (bon, satisfaisant ou mauvais).

L'Ontario ne dispose pas d'estimations fiables de son déficit infrastructurel — les investissements requis pour remettre dans un état « acceptable » les actifs existants — ce qui nuit à la prise éclairée des décisions concernant les secteurs à financer. Nous avons ainsi noté les points suivants :

- **Le Secrétariat ne dispose pas d'estimations fiables sur l'état de tous les biens de la province.** Cette information est nécessaire pour établir les priorités de financement. À l'heure actuelle, les ministères n'utilisent pas de méthode normalisée de mesure de l'état des diverses catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux, ce qui comprend la définition des résultats de l'évaluation, c'est-à-dire l'état du bien (bon, satisfaisant ou mauvais). Les estimations ministérielles de l'état des biens ne sont pas produites de façon cohérente et il est donc difficile de faire des comparaisons aux fins de la présentation de recommandations sur la répartition des fonds.
- **Des investissements majeurs sont requis pour l'entretien des écoles et hôpitaux de l'Ontario, mais les niveaux actuels de financement ne permettent pas d'effectuer ces travaux. Il en résulte un arriéré.** Depuis cinq ans, le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Soins de longue durée ont mené des évaluations indépendantes de leurs écoles et hôpitaux. En ce qui concerne les écoles, 80 % des évaluations réalisées ont révélé des besoins globaux de renouvellement d'une valeur de 10 milliards de dollars, ce qui correspond à un investissement annuel d'environ 1,4 milliard de dollars, selon une moyenne de l'industrie, pour maintenir les écoles en bon état. Au cours des cinq dernières années, le financement réel, sur la base d'une année scolaire, a cependant été de 150 millions de dollars par année, passant à 250 millions en

2014-2015 et à 500 millions en 2015-2016. De même, les évaluations des installations hospitalières ont conclu que les besoins en renouvellement s'élevaient à [illegible] milliards de dollars, soit un financement annuel de 392 millions pour remettre ces installations en bon état. Or, depuis 2014-2015, le financement provincial réel était de 125 millions et auparavant, soit depuis 2010-2011, il était de seulement 56 millions.

- **Les ministères ne disposent pas toujours d'information sur l'ensemble des biens qu'ils financent.** Par exemple, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée possède de bonnes données sur ses hôpitaux, mais il n'en a pas suffisamment sur l'état des autres infrastructures de santé qu'il finance directement ou par des paiements de transfert, notamment les foyers de soins de longue durée, les organismes de santé communautaires et les laboratoires de santé publique.

  De même, dans son plan d'infrastructure de 2015-2016, le ministère des Transports mentionne que l'entretien des routes et des ponts constitue sa priorité, mais qu'il est également responsable de l'entretien d'autres biens d'une valeur de près de 2,5 milliards de dollars, y compris les terre-pleins centraux, les écrans antibruit, la signalisation suspendue ainsi que l'éclairage, qui ont tous besoin de fonds de renouvellement. Le Ministère n'a toutefois pas encore déterminé ses besoins de remise en état et les fonds nécessaires à l'entretien de ces biens.
- **Le financement actuel ne répond pas aux besoins pressants des ministères à l'égard des nouveaux projets.** Des investissements sont requis pour l'entretien et l'amélioration de l'état des biens actuels, et il en faut également pour l'accroissement de l'actuel portefeuille de biens, le remplacement des biens vieillissants et l'appui aux stratégies et aux programmes ministériels. À l'heure actuelle, plus de 100 000 élèves utilisent des salles de classe mobiles et environ 10 % des écoles de la province fonctionnent à plus de 120 % de leur capacité d'accueil. Bien que les salles de classe mobiles permettent une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'est pas suffisant pour remettre en état l'actuel portefeuille de salles et les remplacer, dans certains cas, par des locaux plus permanents. Chaque année, les conseils scolaires présentent au ministère de l'Éducation des projets à financer, dont la valeur totale est d'environ 2,6 milliards de dollars. Au cours des cinq dernières années, le Ministère n'a cependant approuvé qu'environ un tiers des projets par année, car son enveloppe annuelle de financement au titre du programme correspond en moyenne à environ 500 millions sur la base d'une année scolaire. De même, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a reçu depuis 2005-2006 des demandes pour 37 grands projets hospitaliers d'une valeur globale de 11,9 milliards de dollars. Les réseaux locaux d'intégration des services de santé ont appuyé ces demandes de financement. Le Ministère n'a cependant pas demandé l'approbation de ces projets au Conseil du Trésor, car l'affectation budgétaire existante n'était pas suffisante.
- **L'affectation de fonds privilégie les nouveaux projets aux dépens du renouvellement de biens.** Selon les lignes directrices de la province, l'affectation des fonds devrait être répartie entre les projets de renouvellement de biens et les projets de construction, afin de maintenir les niveaux de service actuels. Une analyse interne du Secrétariat a cependant noté que même si deux tiers des investissements en infrastructure devraient être consacrés au renouvellement des biens existants, l'actuel plan décennal d'immobilisations n'accorde qu'environ un tiers des fonds à ce type de projets.

Nos préoccupations concernant l'examen par le Secrétariat du Conseil du Trésor des demandes des ministères portent notamment sur les éléments suivants.

- **Aucune priorisation des besoins en infrastructure dans les divers secteurs.** Nous avons remarqué qu'en règle générale, le Secrétariat évalue chaque ministère de façon individuelle, et qu'il ne fait pas de comparaison à l'échelle provinciale afin de s'assurer que les besoins les plus urgents ont la priorité en matière de financement.
- **Absence de documentation des analystes à l'appui des recommandations de financement.** Les analystes rédigent des notes récapitulatives d'évaluation et des documents d'information à l'intention du Conseil du Trésor. Dans bien des cas, ces documents reprennent la justification avancée par le Ministère dans sa demande de financement. En raison du manque de documentation et du taux élevé de roulement de personnel (depuis 2012, plus de 30 employés ont quitté la Division, ce qui représente 44 % du total de l'effectif qui participe directement à l'évaluation des demandes des ministères), les ministères ont signalé qu'ils doivent constamment former de nouveaux analystes à la gestion de leurs portefeuilles de biens. Ainsi, chaque année depuis 3 ans, les dossiers de 10 ministères ont été confiés à de nouveaux analystes.
- **Incapacité d'effectuer une analyse approfondie avec les outils des analystes.** Nous avons constaté que les outils utilisés par les analystes (y compris une liste de contrôle d'analyse, un gabarit de priorisation et un guide de pratiques exemplaires) mettent essentiellement l'accent sur les questions administratives, comme la vérification de l'intégralité de la demande. Les outils ne donnent pas de conseils précis pour déterminer si les demandes sont conformes aux priorités provinciales.
- **Manque de connaissances du Secrétariat sur la gestion de chaque projet.** Lors de notre examen des rapports trimestriels remis par les ministères au Secrétariat, nous avons constaté que les renseignements sont généralement fournis uniquement à l'échelle du programme (à l'exception des projets réalisés selon le modèle de la DMFA). En d'autres mots, ces rapports ne fournissent pas de détails sur des projets particuliers d'un programme. Le Secrétariat compte sur les ministères pour surveiller la réalisation des projets et il se préoccupe de ceux-ci uniquement lorsqu'un ministère lui signale des dépassements de coûts qui ne peuvent être financés à l'aide du budget d'autres projets.

Le présent rapport contient six recommandations englobant neuf mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) apprécie et appuie les recommandations de la vérificatrice générale visant l'amélioration du processus de planification de l'infrastructure de la province.

Le Secrétariat fournit des services d'analyse financière et stratégique pour aider le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement à élaborer le plan décennal d'infrastructure de la province. Le Secrétariat travaille en étroite collaboration avec ses partenaires, y compris les ministères responsables de la gestion et du financement de leurs biens, pour appuyer la priorisation des investissements en infrastructure tout en tenant compte de l'engagement du gouvernement en matière d'équilibre budgétaire et de gestion de la dette nette de la province.

Au cours des 10 dernières années, l'Ontario a investi plus de 100 millions de dollars dans l'infrastructure publique et s'est efforcé d'améliorer

la gestion et la planification à long terme des biens, ce qui comprend les mesures suivantes :

- en 2008, la publication du cadre de gestion des biens pour orienter la gestion de tous les biens détenus, gérés ou financés par la province;
- en 2011, la publication du cadre stratégique *Construire ensemble*, qui oriente la planification à long terme de l'infrastructure;
- depuis 2013-2014, le versement aux ministères d'affectations décennales pour les infrastructures.

Des efforts sont en cours pour améliorer la planification de l'infrastructure, en conformité avec les recommandations de la vérificatrice générale d'améliorer la gestion des biens, la production de rapports et la priorisation fondée sur des données probantes.

Le processus provincial d'examen, de renouvellement et de transformation des programmes permet un examen des programmes gouvernementaux dans les ministères et met l'accent sur l'utilisation de données probantes pour évaluer et prioriser les infrastructures à financer. Ce processus permanent contribue à la gestion efficiente, efficace et durable des ressources.

Dans le but de renforcer la surveillance des principaux projets, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement a publié une nouvelle directive sur les grands projets d'infrastructure publics qui décrit clairement le processus d'approbation de ces grands projets et exige des ministères qu'ils soumettent des rapports trimestriels sur l'état des grands projets.

En outre, dès son entrée en vigueur, la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* exigera du gouvernement qu'il dépose un plan d'infrastructure à long terme décrivant l'état actuel de tous les biens détenus par le gouvernement, les besoins prévus en matière d'infrastructure au cours des 10 prochaines années et les stratégies à adopter pour répondre à ces besoins.

Le Secrétariat remercie le Bureau de la vérificatrice générale de son travail et il poursuivra sa collaboration avec ses partenaires pour investir plus de 130 milliards de dollars sur 10 ans dans le renouvellement et l'agrandissement de l'infrastructure publique de l'Ontario.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Des renseignements complets et fiables sont nécessaires à une bonne planification des immobilisations

Comme il est expliqué plus en détail dans les sous-sections suivantes, le gouvernement n'a pu établir avec exactitude le déficit infrastructurel actuel ou prévu de son portefeuille global de biens — c'est-à-dire les investissements requis pour remettre en état « acceptable » les biens d'infrastructure. Or, le gouvernement doit avoir en main ces données afin de cibler le financement sur les secteurs où les besoins sont les plus criants, lorsque les fonds d'immobilisations sont insuffisants pour répondre à tous les besoins. Par ailleurs, cette tâche devient plus difficile, car il n'existe pas de lignes directrices ni de points de repère provinciaux visant l'état dans lequel les biens des différents secteurs devraient être maintenus.

Deux des trois ministères que nous avons examinés en détail, soit le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Soins de longue durée, font face à un arriéré substantiel de besoins de renouvellement pour les écoles et hôpitaux de la province. Les niveaux actuels de financement des infrastructures ne permettent toutefois pas d'éliminer cet arriéré. Il est donc crucial d'avoir des méthodes efficaces de planification et de priorisation pour répartir les fonds limités disponibles.

4.1.1 Absence d'uniformité des méthodes d'évaluation de l'état des biens dans les ministères

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'estimations fiables du déficit infrastructurel lié au portefeuille de biens du gouvernement. Cela s'explique essentiellement par l'absence d'harmonie, et donc de lignes directrices, entre les ministères sur une méthode pour mesurer et comparer de façon cohérente l'état des diverses catégories de biens comme les routes, les ponts, les écoles et les hôpitaux. C'est pourquoi l'information sur l'état des biens fournie chaque année au Secrétariat dans les plans d'infrastructure ministériels varie d'un ministère à l'autre. Cette information porte notamment sur le type d'évalation, la fréquence des évaluations et la définition des résultats d'évaluation, c'est-à-dire l'état du bien (bon, satisfaisant ou mauvais). En raison de ce manque d'uniformité, il est plus difficile de savoir quels biens ont davantage besoin de financement pour être maintenus dans un état acceptable.

Comme il est mentionné à la **section 1.2.3**, le gouvernement a préparé en 2008 un Cadre de gestion des biens d'infrastructure (le Cadre) afin d'orienter la gestion de tous les biens d'infrastructure que détient, gère ou finance la province. Même si la conformité au cadre n'est pas obligatoire, celui-ci donne des conseils précis sur les évaluations de l'état d'un bien et l'établissement de sa valeur. Cependant, le Secrétariat ne fait aucun suivi de l'utilisation du Cadre par les ministères.

Hypothèses diversifiées pour le calcul de l'état d'un bien

Les ministères utilisent généralement l'indice de l'état des installations (IEI), une norme employée dans l'industrie pour mesurer l'état de chaque infrastructure à un moment précis, afin de déterminer si celle-ci est en bon état, en état satisfaisant ou en mauvais état. Cet indice est calculé en additionnant le coût total de toutes les réparations nécessaires ou en suspens aux besoins de renouvellement ou de modernisation de l'immeuble, divisé par la valeur de remplacement actuelle. En clair, il s'agit du ratio des « besoins de réparation » par rapport à la « valeur de remplacement », exprimé en pourcentage. Plus l'IEI est élevé, plus le besoin de renouvellement est grand.

Or, les ministères s'appuient sur diverses hypothèses pour évaluer leurs besoins en réparation d'infrastructure. Par exemple, dans sa présentation au Secrétariat de 2015-2016, le ministère de l'Éducation a établi un IEI d'environ 36 % pour l'ensemble de ses écoles, ce qui comprend l'actuel arriéré de réparations et les futurs besoins de réparation sur un horizon de cinq ans. De son côté, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée inscrit dans ses calculs son arriéré actuel de réparations et des besoins de réparations sur un horizon de seulement deux ans, pour obtenir un IEI moyen de 23 %. Étant donné que ces ministères évaluent différemment l'état de leurs biens, il est difficile de savoir lequel d'entre eux a des besoins généraux plus pressants.

Pour l'évaluation de l'état des routes et des ponts, le ministère des Transports adopte une autre méthode, selon laquelle l'état du pavage des routes et des ponts est classé dans une des catégories suivantes : bon, acceptable et mauvais. Le pavage et les ponts sont jugés en bon état s'ils n'exigent pas de travaux de renouvellement avant au moins six ans. À la lumière de cette évaluation, le Ministère a déterminé que 77 % du pavage des routes et 83 % des ponts dont il est responsable sont en bon état.

Par comparaison, l'Alberta utilise un IEI normalisé à l'échelle gouvernementale comme mesure commune, ce qui permet aux ministères de comparer les notes d'évaluation de l'état de biens par type d'installation (écoles, établissements d'enseignement postsecondaire, immeubles appartenant au gouvernement et installations de soins de santé). Le gouvernement établit l'IEI en fonction des arriérés actuels et des futurs besoins de réparation sur un horizon de cinq ans.

Pour les divers secteurs d'activités, l'Alberta a également fixé des cibles pour le pourcentage d'installations dont l'état est bon, acceptable ou

mauvais et il publie chaque année les pourcentages réels de chaque catégorie, de même que les progrès réalisés pour atteindre les cibles de chaque secteur. La province utilise les définitions suivantes :

- Bon — Les installations ont un IEI inférieur à 15 %, leur état est satisfaisant aux fins de leur usage prévu et leur durée de vie en service devrait se poursuivre avec un entretien ordinaire.
- Acceptable — Les installations ont un IEI entre 15 % et 40 %, sont dotées de composantes vieillissantes dont le cycle de vie arrive à échéance et exigent des dépenses supplémentaires pour leur renouvellement ou modernisation.
- Mauvais — Les installations ont un IEI supérieur à 40 %, nécessitent une modernisation pour être conformes aux exigences ou aux normes minimales et leur détérioration est telle que des réparations majeures ou un remplacement sont nécessaires.

4.1.2 Manque de ressources dans certains ministères pour définir les besoins

Peu importe l'ampleur de leur portefeuille de biens d'infrastructure et de leurs projets, les ministères sont tous assujettis aux mêmes exigences de planification d'infrastructures et de présentation d'information. Pour certains petits ministères, il peut être difficile de satisfaire à ces exigences.

Par exemple, en 2014-2015, le ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs a demandé un financement de 14,6 millions de dollars pour régler des problèmes immédiats de santé et sécurité, y compris des défaillances dans les toits, les systèmes d'alarme incendie et les systèmes d'alimentation électrique et d'éclairage de secours. Ces problèmes liés à son portefeuille de biens étaient les plus urgents à régler. Le Secrétariat a toutefois recommandé de différer la demande jusqu'à ce que le Ministère présente des renseignements plus complets, y compris une stratégie à long terme de réparation et de modernisation des installations.

Dans sa présentation de l'année suivante, le Ministère a fourni des renseignements supplémentaires, mais sans satisfaire à toutes les exigences d'information du Secrétariat. La demande a donc été à nouveau différée, ce qui signifie que les besoins urgents décrits par le Ministère ne sont toujours pas financés.

De même, les coûts estimatifs de renouvellement à l'échelle du ministère du Procureur général (MPG) dans son plan d'infrastructure de 2014-2015 étaient simplement une généralisation des résultats d'une étude pilote menée au palais de justice de Newmarket, car les renseignements sur l'état actuel de chaque palais de justice n'étaient pas disponibles.

Selon le MPG, puisqu'un bon nombre de ses palais de justice sont plus vieux et en moins bon état que celui de Newmarket, les coûts pourraient être plus élevés. Le Ministère doit effectuer une évaluation approfondie de l'ensemble de son portefeuille afin de recueillir des renseignements complets et exacts sur ses besoins de renouvellement. Le Ministère a depuis élargi la portée de son étude pilote pour y inclure l'évaluation d'autres installations, en collaboration avec Infrastructure Ontario.

À titre d'organisme central responsable de la planification et de l'analyse de l'infrastructure provinciale, le Secrétariat peut fournir des outils que des ministères, en particulier ceux n'ayant pas les capacités requises, pourraient utiliser pour définir leurs besoins d'infrastructure

Voici quelques exemples précis :

- Le ministère de l'Éducation a mentionné qu'il a dû concevoir un outil pour calculer les rajustements de coûts afin de connaître les variations des dépenses liées aux coûts de construction à divers endroits dans la province. Le Ministère a ajouté que le Secrétariat aurait pu l'aider à élaborer cet outil, qui pourrait être utile à un bon nombre de ministères pour mieux évaluer les coûts de projets.
- Quatre ministères examinés lors de notre audit ont engagé individuellement la même entreprise pour effectuer l'évaluation de l'état

de leurs installations. Comme l'entreprise n'est pas un fournisseur attitré de la fonction publique de l'Ontario, les quatre ministères ont été obligés de conclure chacun un contrat distinct et de prendre des arrangements avec cette entreprise. En coordonnant la signature d'un contrat unique de prestation pour plusieurs ministères, la province aurait possiblement réalisé des économies et facilité l'adoption d'un processus normalisé d'évaluation de l'état des biens des ministères.

4.1.3 Investissements majeurs d'infrastructure requis pour assurer le maintien des écoles et des hôpitaux de l'Ontario

Près de la moitié des infrastructures publiques de l'Ontario, comme les écoles, les hôpitaux et les collèges sont gérés par des entités du secteur parapublic. Les ministères responsables de celles-ci n'effectuent pas de suivi direct de l'utilisation de ces biens et ne participent pas à leur gestion. Ils se fient plutôt à ces entités pour définir elles-mêmes leurs besoins d'infrastructure et gérer leur portefeuille de façon à s'acquitter du mandat de la fonction publique de la province.

Ainsi, le ministère de l'Éducation compte sur 72 conseils scolaires, qui administrent près de 5 000 écoles élémentaires et secondaires, tandis que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée se fie aux 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé pour superviser le système de planification générale des hôpitaux et des autres installations de soins de santé.

Il incombe à ces entités d'effectuer la planification exhaustive et la description des besoins; les ministères se fient à elles pour évaluer leurs besoins d'infrastructure et présenter des demandes de financement en conséquence.

En 2011, dans le but de quantifier l'arriéré actuel de besoins de renouvellement de l'ensemble des écoles de la province, le ministère de l'Éducation a engagé une société spécialisée dans la gestion des biens pour effectuer une évaluation de l'état de toutes les écoles âgées d'au moins cinq ans. Les évaluations sont menées sur une période de cinq ans; environ 20 % des écoles sont ainsi évaluées chaque année. L'évaluateur visite chaque école et effectue une inspection visuelle des principaux éléments et systèmes de l'immeuble (sous-sol, fondations et systèmes de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air, par exemple). Les salles de classe temporaires, les installations louées à une tierce partie, les équipements et l'ameublement, les ateliers d'entretien et les autres immeubles administratifs ne sont pas évalués lors de cette visite. À ce jour, 80 % des écoles ont été évaluées, et le Ministère signale que les besoins totaux de renouvellement représentent 14 milliards de dollars, dont 1,7 milliard pour des besoins essentiels et urgents (c.-à-d. des travaux de renouvellement qui ne doivent pas être remis à plus tard en raison du risque imminent de défaillance). On estime que des investissements annuels d'environ 1,4 milliard de dollars, selon une moyenne de l'industrie de 2,5 % de la valeur de remplacement établie à 55 milliards, sont nécessaires pour maintenir les écoles dans un état satisfaisant. Or, le financement annuel versé au cours des cinq dernières années s'élevait à 150 millions de dollars, passant à 250 millions en 2014-2015 et à 500 millions en 2015-2016. Le Ministère verse ce financement aux conseils scolaires selon un pourcentage calculé en divisant les besoins particuliers d'un conseil scolaire par le total des besoins de renouvellement de 14 milliards. Il faudrait envisager de répartir les fonds en proportion des besoins urgents de chaque conseil scolaire; on assurerait ainsi au minimum le financement prioritaire des besoins les plus urgents.

Les évaluations faites lors de la première année de l'exercice d'évaluation de l'état des écoles datent déjà de cinq ans. En d'autres mots, la détérioration ultérieure ou les réparations qui ont peut-être été effectuées dans ces écoles depuis ce temps ne sont pas consignées.

Pour réduire l'arriéré de travaux d'entretien différés, les conseils scolaires peuvent utiliser le

produit de la vente d'écoles à faible effectif scolaire. Le ministère de l'Éducation a ainsi récemment annoncé (en juin 2015) aux conseils scolaires que 80 % du produit de la vente d'une école doit être consacré au renouvellement et à l'entretien des biens. Il arrive cependant que des conseils n'arrivent pas à mettre à profit cette stratégie, en raison de conflits entre les conseillers scolaires qui tiennent à garder ouvertes les écoles de leur quartier respectif. Ce problème a été soulevé en janvier 2015, dans un rapport mandaté par la ministre de l'Éducation. Ce rapport d'examen indépendant du rendement du plus important conseil scolaire de la province a été préparé par l'ancien registraire de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Le document affirme que la capacité d'accueil était inférieure à 60 % dans 76 écoles élémentaires et 55 écoles secondaires du conseil. Or, comme les conseillers scolaires ne veulent pas fermer les écoles à faible effectif scolaire de leur quartier, le conseil continue à exploiter ces écoles, ce qui représente une dépense élevée.

À l'instar du ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a retenu les services de la société de gestion des biens pour effectuer des évaluations de tous les hôpitaux. Le premier cycle d'évaluations a pris fin en 2011 et visait tous les hôpitaux publics, soit l'examen des éléments majeurs de plus de 820 immeubles dans 242 sites hospitaliers. Les évaluations des hôpitaux se feront sur un horizon mobile de quatre ans (25 % des hôpitaux chaque année). Les évaluations techniques des installations hospitalières ont permis de cerner des besoins de renouvellement totalisant 2,7 milliards de dollars qui seraient admissibles à un financement ministériel, soit des fonds annuels de 392 millions de dollars pour maintenir les biens dans un état jugé satisfaisant par le Ministère. Le financement annuel réel est cependant de 125 millions de dollars depuis 2014-2015 et avant cela, il était de 56 millions de dollars.

Au cours des dernières années, des conseils scolaires et des hôpitaux ont dû utiliser leurs fonds d'exploitation pour financer des dépenses d'immobilisations.

Depuis 2010-2011, des conseils scolaires ont utilisé 243,4 millions de dollars des excédents accumulés pour des dépenses d'immobilisations, soit en moyenne 60,8 millions de dollars par année. De même, les hôpitaux ont utilisé au cours de chacune des cinq dernières années 45 millions de dollars en moyenne de leurs fonds d'exploitation pour financer des besoins en immobilisations et autres.

4.1.4 Certains ministères manquent d'information sur l'ensemble de leurs biens

Les ministères ont entrepris des évaluations de leurs principaux biens, mais ils n'ont pas toujours des renseignements sur l'ensemble des biens qu'ils financent. Ainsi, même si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose de renseignements pertinents sur ses hôpitaux, il ne possède pas de données sur l'ensemble des biens et l'état d'autres infrastructures hospitalières qu'il finance directement ou par le biais de paiements de transfert, y compris des foyers de soins de longue durée, les organismes de santé communautaires et les laboratoires de santé publique. Il est donc difficile de connaître les besoins futurs globaux de renouvellement de ce secteur.

En outre, le Ministère dispose de renseignements partiels sur les besoins de renouvellement d'installations communautaires, de centres de santé pour les Autochtones, ainsi que de services communautaires de santé mentale et de lutte contre la toxicomanie. Le Ministère n'obtient des renseignements sur les besoins de renouvellement d'installations que lorsqu'il reçoit les propositions de projet. L'examen de ces propositions révèle qu'en 2014-2015, le Ministère a demandé une hausse de 444 millions de dollars sur 10 ans pour mettre sur pied un programme de financement des projets de renouvellement d'immobilisations destinés à ces fournisseurs de services de santé communautaires. Le Secrétariat a recommandé au Conseil du Trésor de ne pas accorder ce plein montant au Ministère,

mais seulement 90 millions de dollars pour commencer les travaux de renouvellement, et de lui verser plus tard d'autres fonds, lorsqu'il aura mieux évalué les besoins de renouvellement du secteur.

De même, dans son plan d'infrastructure de 2015-2016, le ministère des Transports mentionne que l'entretien des routes et des ponts constitue sa priorité, mais il doit également assurer l'entretien d'autres biens dont la valeur est de près de 2,5 milliards de dollars, y compris les terre-pleins centraux, les écrans antibruit, la signalisation suspendue et l'éclairage, qui exigent aussi des travaux de renouvellement. Le Ministère n'a cependant pas encore défini les besoins et le financement nécessaire au maintien de ces biens.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux définir, mesurer et quantifier les besoins de financement de renouvellement de l'infrastructure provinciale, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères, doit :

- définir la méthode à utiliser par les ministères pour désigner et mesurer l'état de toutes les catégories de biens, et déterminer la façon d'aider les ministères qui ne disposent pas actuellement de la capacité d'exécuter ces tâches;
- donner des conseils aux ministères sur l'état souhaité d'entretien des biens d'infrastructure;
- rendre publics les progrès réalisés vers l'atteinte des cibles en matière d'état souhaité pour l'infrastructure provinciale.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que de bonnes pratiques de gestion des biens sont une composante essentielle de la planification à long terme de l'infrastructure en Ontario.

Comme le mentionne le rapport, dès son entrée en vigueur, la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* exigera du gouvernement le dépôt d'un plan d'infrastructure à long terme dans les trois ans suivant la date d'entrée en vigueur de la Loi et tous les cinq ans par la suite. Ces plans devront décrire tous les biens détenus par le gouvernement (tels que définis dans la Loi), y compris une évaluation de leur âge, de leur valeur et de leur état, une estimation des besoins prévus en matière d'infrastructure au cours des 10 prochaines années et les stratégies pour répondre à ces besoins. Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure collaborera avec le Secrétariat et les ministères à l'élaboration de ce plan d'infrastructure à long terme et mettra à profit les renseignements fournis par les ministères dans leurs plans d'infrastructure.

Au moment de la préparation des plans d'infrastructure, le Secrétariat rappellera aux ministères qu'ils doivent se conformer au Cadre de gestion des biens d'infrastructure publié en 2008. Ce cadre fournit des définitions et des méthodes normalisées de mesure de l'état des biens provinciaux de diverses classes et catégories.

4.2 Le financement actuel ne répond pas aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères

En plus de la nécessité de maintenir l'état des biens existants, il est également nécessaire d'investir dans de nouveaux biens afin de répondre à la demande croissante de programmes, de remplacer des biens vieillissants qui ne satisfont plus aux normes de sécurité ou sont utilisés au-delà de leur capacité, ainsi que d'appuyer des stratégies et des programmes nouveaux.

Les sous-sections suivantes portent sur des besoins majeurs signalés par le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour agrandir les écoles et hôpitaux, ainsi que sur l'incidence de l'insuffisance

du financement actuel pour satisfaire ces besoins. Cette situation démontre l'importance de la priorisation des besoins d'infrastructure non seulement à l'échelle des ministères, mais aussi de la province.

4.2.1 Besoin de locaux pour les élèves supérieur au financement disponible

À l'heure actuelle, plus de 100 000 élèves utilisent des salles de classe mobiles et environ 10 % des écoles de la province fonctionnent à plus de 120 % de leur capacité d'accueil. Bien que les salles de classe mobiles permettent une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'est pas suffisant pour remettre en état le portefeuille de salles et, dans certains cas, de les remplacer par des locaux permanents. Le Programme d'immobilisations prioritaires (le Programme) du ministère de l'Éducation finance l'aménagement de locaux permanents pour les élèves dans les régions où il y a déjà surcapacité ou une surcapacité prévue en raison de la croissance résidentielle. Le Programme appuie en particulier les projets de construction d'écoles et d'agrandissement ou de rénovations majeures d'écoles, lorsque ces travaux sont requis d'ici trois ans.

Dans le cadre de ce Programme, les conseils scolaires définissent leurs besoins d'immobilisations prioritaires et urgents et remettent au Ministère des analyses de rentabilisation pertinentes aux fins de l'approbation du financement, dans le but de réduire le nombre actuel d'élèves utilisant des salles de classe mobiles et le surpeuplement des écoles. Le Ministère a fixé à huit le nombre de projets que peut soumettre chaque conseil scolaire.

Le ministère de l'Éducation évalue les analyses de rentabilisation présentées par les conseils scolaires à l'aide d'une série de critères y compris :

- le nombre d'élèves n'ayant pas de locaux appropriés;
- le nombre d'élèves utilisant des salles de classe mobiles ou une école temporaire;
- les possibilités de regroupement d'écoles;
- la pertinence, le coût et la viabilité du projet proposé.

Chaque année, les conseils scolaires soumettent au Ministère des demandes de financement de projets d'une valeur approximative de 2,6 milliards de dollars. Or, lors des cinq dernières années, le Ministère n'a approuvé qu'environ un tiers de ces projets chaque année, car le financement annuel disponible aux termes du Programme est de 500 millions de dollars en moyenne sur la base d'une année scolaire. En général, les conseils scolaires soumettent à nouveau les projets non approuvés.

4.2.2 Besoins liés aux grands projets hospitaliers

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'a pas proposé de nouveaux projets appuyés par les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) d'une valeur totale de 11,9 milliards de dollars et datant de l'exercice 2005-2006, car ils ne pouvaient être financés par l'affectation budgétaire existante. Certains de ces projets portaient sur des besoins potentiels de santé et sécurité dans les hôpitaux. Dans ses directives pour l'exercice 2015-2016 envoyées aux ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi signalé aux ministères qu'ils ne doivent pas demander de financement supplémentaire pour de nouveaux projets d'infrastructure.

Au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, la planification de projets d'agrandissement débute par la présentation au RLISS de propositions de projet par un hôpital ou un fournisseur de services de santé, afin d' obtenir son appui. Sans cet appui d'un réseau, le Ministère n'examinera pas la demande de financement et ne soumettra pas les projets à l'approbation du Conseil du Trésor. Pour être approuvée, la proposition de projet doit démontrer qu'elle répond à un besoin actuel, correspond aux priorités locales et provinciales du système de soins de santé établies dans les programmes ou plans et ententes sur la santé, définit

les options en matière de prestation de programmes ou de services, et satisfait aux besoins d'utilisation et à ceux liés à la démographie sur une période de 20 ans. Un projet proposé avec l'aval du RLISS est considéré comme ayant priorité sur les autres projets et initiatives pour lesquels un financement est demandé.

En 2015-2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avait reçu des demandes de financement pour 37 grands projets d'hôpitaux d'une valeur de 11,9 milliards de dollars qui étaient appuyés par les RLISS. En voici des exemples :

- Dans le but d'améliorer l'accès et les soins pour les patients, un hôpital a soumis une demande urgente pour réaménager les services ambulatoires, cliniques, thérapeutiques ainsi que de diagnostic et de soutien, et pour régler des problèmes de prévention des infections et de capacité; l'hôpital affirmait que ses installations ne satisfaisaient pas aux normes idéales.
- La construction d'un immeuble afin de combler de « graves » lacunes structurelles et fonctionnelles d'un autre site hospitalier et d'offrir 96 nouveaux lits; la demande prévoyait également l'agrandissement des services de diagnostic et le déménagement de certains programmes de soins ambulatoires.
- Le réaménagement du bloc opératoire d'un hôpital afin de combler des lacunes, comme l'absence de passages distincts, l'espace de rangement inadéquat, l'exiguïté des salles d'opération pour y installer les appareils technologiques actuels et le manque d'espace dans l'unité des soins post-interventionnels et de soins de jour en chirurgie pour répondre aux besoins actuels.
- La construction de deux immeubles pour un hôpital existant afin de répondre aux besoins en lits de multiples services d'hospitalisation, car l'aménagement actuel n'est pas adapté aux besoins en matière de sécurité, de contrôle des infections, de respect de la vie privée et d'accessibilité.

4.3 Les besoins ne dictent pas toujours la répartition des fonds

4.3.1 Priorité accordée par le Secrétariat au budget provincial plutôt qu'aux niveaux de service

Notre examen a révélé que la répartition des fonds est fondée sur les niveaux historiques plutôt que sur les besoins réels. Afin d'établir l'affectation de fonds d'immobilisations cumulative sur 10 ans, le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise les montants accordés antérieurement, sans effectuer d'évaluation des besoins actuels de chaque ministère afin de connaître ces besoins et ceux de l'ensemble de la province.

Comme il est mentionné à la **section 1.0**, le Secrétariat détermine l'affectation provisoire de fonds pour chaque ministère à la lumière des niveaux de financement de l'exercice précédent. Au début du processus de planification, on remet aux ministères leur affectation et on leur enjoint de s'occuper de leurs priorités d'infrastructure à même ces fonds, peu importe leurs besoins.

Le Secrétariat cherche davantage à s'assurer que les dépenses d'immobilisations respectent le budget provincial au lieu de veiller à ce que les ministères atteignent un niveau précis de service ou de rendement. Par exemple, dans les directives de planification pour l'exercice 2015-2016, on a signalé aux ministères qu'ils ne doivent pas demander de financement supplémentaire pour des projets d'infrastructure en sus de l'affectation accordée, en raison des contraintes budgétaires actuelles de la province.

Dans leurs plans d'infrastructure, les ministères doivent déterminer l'écart entre leurs besoins actuels d'infrastructure et les fonds accordés, et ils doivent élaborer des stratégies pour combler cette lacune. Nous avons cependant constaté dans notre examen des plans soumis par les ministères que ceux-ci adoptent souvent comme stratégie le report de leurs demandes aux exercices suivants.

RECOMMANDATION 2

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit s'assurer que les ministères présentent des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins actuels d'infrastructure et le financement accordé, ce qui comprend des options comme le rajustement des niveaux de service, l'atteinte des niveaux de service actuels de façon plus efficace et la réorganisation des dépenses internes.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat reconnaît l'importance de s'assurer que les ministères investissent pour satisfaire aux besoins prioritaires dans les secteurs les plus avantageux pour la province. Le Secrétariat rappellera aux ministères qu'ils doivent présenter des stratégies viables pour satisfaire aux besoins d'infrastructure et appuyer l'exécution durable de projets d'infrastructure en tenant compte du contexte financier de la province.

La province a également mis en place en 2015-2016 le processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes afin d'améliorer la planification et la budgétisation pluriannuelles; c'est un examen de tous les ministères afin d'évaluer les programmes gouvernementaux. Dans le cadre de ce processus, les ministères doivent examiner la pertinence, l'efficacité et la viabilité de leurs programmes. À l'aide de cette évaluation, ils doivent ensuite définir les possibilités d'amélioration du rendement. Le processus fera l'objet d'un examen annuel afin d'en évaluer l'efficacité et d'y apporter des modifications, le cas échéant.

4.3.2 Financement accru accordé aux nouveaux projets plutôt qu'aux besoins de renouvellement

Selon le Cadre de gestion des biens d'infrastructure du Secrétariat, il faut établir un juste équilibre entre le financement de renouvellement (réparations/modernisation ou remplacement de biens) et d'agrandissement (nouveaux projets) afin d'atténuer les coûts du cycle de vie, de prolonger la durée de vie des biens et, en fin de compte, d'atteindre des niveaux supérieurs de service.

L'analyse interne du Secrétariat démontre cependant que les investissements dans l'actuel portefeuille de biens sont traditionnellement privilégiés aux dépens des investissements dans le renouvellement de biens. Cela entraîne par conséquent la remise à plus tard de travaux majeurs d'entretien. En clair, les activités d'entretien continu et de renouvellement sont généralement sous-financées et ponctuelles.

On s'attend à ce que se poursuive cette tendance de financement de nouvelles infrastructures plutôt que d'entretien et de réparation d'actifs existants. Une analyse interne menée par le Secrétariat laisse entendre qu'en mars 2015, les deux tiers du financement d'immobilisations devraient être accordés au renouvellement d'actifs. Or, selon l'actuel plan décennal d'immobilisations proposées pour les infrastructures par les ministères, seulement un tiers des fonds seront consacrés au renouvellement et le reste, aux nouveaux projets. Des projets et initiatives d'envergure annoncés par le gouvernement expliquent en partie cet écart, notamment la mise en place de la maternelle à temps plein et de récents investissements dans de grands projets de transport en commun.

Selon l'analyse interne du Secrétariat, un investissement annuel moyen de 5 % doit être consacré au renouvellement des actifs. Le Secrétariat évalue toutefois que [*traduction*] « Le plan décennal d'immobilisations prévoit des investissements de renouvellement correspondant à environ 1,9 % seulement de la valeur de remplacement actuelle de l'ensemble des biens ». En d'autres mots, le plan ne prévoit pas suffisamment de fonds pour les réparations et l'entretien de l'ensemble des biens. La **figure 6** illustre l'insuffisance du financement annuel pour le renouvellement d'actifs de divers secteurs dans la province.

RECOMMANDATION 3

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit utiliser toute l'information ministérielle pertinente et disponible, comme celle sur l'état des biens et les mesures nécessaires pour atteindre les niveaux de service, afin de s'assurer que l'affectation des fonds assure un juste équilibre entre le financement de nouveaux projets et le financement de réparation/modernisation et remplacement de biens, afin d'atténuer les coûts du cycle de vie et de prolonger la vie des biens.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat prend des mesures pour favoriser l'utilisation de données probantes pour éclairer le processus décisionnel visant l'infrastructure.

S'appuyant sur les processus et exigences de planification antérieurs, le Secrétariat demande aux ministères de remettre des plans d'infrastructure détaillés dans le cadre du processus 2016-2017 d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes. Les ministères doivent fournir dans leur plan un résumé de l'ensemble de leurs biens et une description des différences entre les niveaux de service actuels et visés. Enfin, les ministères doivent décrire leur stratégie pour satisfaire aux besoins de renouvellement et d'agrandissement, à l'aide de prévisions à long terme des niveaux de service.

À l'appui de la priorisation des investissements d'immobilisations, le Secrétariat maintient l'exigence pour les ministères de remettre une analyse de rentabilisation fondée sur des données probantes qui justifient les modifications du financement de l'infrastructure.

Le Secrétariat admet que la mesure du rendement pourrait être améliorée à l'échelle gouvernementale. En 2015, le centre d'excellence pour le soutien à la prise de décision fondée sur des données probantes a été mis sur pied afin de favoriser le recours à des indicateurs de rendement et des évaluations de programmes à l'échelle du gouvernement. Le gouvernement procède également à la création d'un processus de prise de décision fondée sur des données probantes, qui établira des normes et donnera des conseils sur une meilleure utilisation des données et une analyse plus rigoureuse des options de planification.

4.3.3 Financement de projets en dehors du processus de planification de l'infrastructure

Nous avons constaté que même si le Secrétariat est chargé de planifier et d'analyser les investissements d'infrastructure de la province, le gouvernement peut approuver directement des projets ou opter pour le financement d'autres priorités gouvernementales.

Ainsi, dans le cadre du plan régional d'infrastructure *Les transports en Ontario : Passons à*

Figure 6 : Déficit de renouvellement des infrastructures par secteur, 2014-2015 (en millions de dollars)

Sources des données : ministères de l'Éducation, de la Santé et des Soins de longue durée, et du Transport

	Total du renouvellement nécessaire	Méthode optimale du financement	Financement annuel optimal pour le renouvellement	Financement annuel réel pour le renouvellement
Routes et ponts provinciaux	2 562	2 %–4 % x valeur du bien	1 600–3 200	1 137
Éducation	14 000	2,5 % x valeur du bien	1 400*	250*
Santé	2 700	Estimation, fondée sur les données d'évaluation recueillies, du montant requis pour remettre le bien en bon état	392	125

* Sur la base d'une année scolaire.

l'action ensemble visant la région du grand Toronto et de Hamilton, on a demandé au ministère des Transports de soumettre directement à un comité du Cabinet (le Comité de la planification et des priorités) les projets de transport en commun aux fins d'approbation. En avril mai 2015, le gouvernement s'est engagé à verser 1,6 milliard de dollars pour le financement intégral d'un projet de transport en commun par train léger à Mississauga et Brampton et 1 milliard pour le projet de train léger à Hamilton. Le Secrétariat n'a pu fournir d'explication au sujet du financement de ces projets, car il n'a pas participé au processus de sélection.

De même, depuis 2003-2004, le gouvernement a demandé au ministère du Procureur général de réaffecter 72 millions de dollars de ses dépenses prévues d'infrastructure au financement d'initiatives particulières de sécurité publique, comme l'Initiative de lutte contre les bandes criminalisées et les armes à feu, les palais de justice à haute sécurité, les activités du Tribunal des droits de la personne et l'Initiative de réduction des retards dans le système judiciaire. Selon la présentation de 2014-2015 fournie par le Ministère au Secrétariat, cette réaffectation de fonds a diminué les fonds disponibles pour les dépenses d'immobilisations.

Le projet d'agrandissement d'un établissement sportif, en cours de négociation entre la province et une municipalité, constitue un autre exemple d'approbation de projet en dehors du processus de planification. Ce projet ne faisait pas partie des priorités du ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs, mais le gouvernement lui a demandé de fournir des plans de mise en oeuvre du projet. Au moment de notre audit, le Ministère ne savait pas quels secteurs de programme seraient touchés par le montant à affecter à ce projet.

RECOMMANDATION 4

Afin de s'assurer que la province effectue les investissements d'infrastructure les plus efficaces, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que le financement accordé aux ministères soit étayé par une analyse impartiale des besoins établis par ordre de priorité pour l'ensemble de la province et chaque ministère.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat remercie le Bureau de la vérificatrice générale de souligner la valeur de l'utilisation de données probantes pour éclairer les décisions sur les investissements en infrastructure.

Le Secrétariat poursuit ses efforts de conception d'outils et sa collaboration avec les ministères partenaires pour évaluer les besoins liés à l'infrastructure et les avantages pour la province, en particulier du point de vue économique. Nous collaborerons avec les ministères pour améliorer les méthodes et recueillir les données. Cette analyse continue servira à établir l'ordre de priorité des investissements en infrastructure pour l'ensemble du gouvernement.

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure collaborera avec le Secrétariat et les autres ministères aux enjeux liés à l'infrastructure, notamment la progression de l'évaluation des projets par le gouvernement, ainsi que les efforts de coordination et de priorisation dans une perspective pangouvernementale.

Le Secrétariat formule des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement pour la prise de décisions sur les investissements en infrastructure, mais d'autres comités gouvernementaux examinent les programmes, politiques et services relevant de leur champ de compétence respectif et font des recommandations à leur sujet au Conseil des ministres, conformément à l'orientation donnée par le gouvernement. Ces approbations peuvent porter sur l'infrastructure, car celle-ci constitue l'une des grandes priorités du plan économique gouvernemental. Les ministères qui ont obtenu de telles approbations

doivent demander au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement d'approuver les besoins financiers connexes, en tenant compte du plan financier de la province.

4.4 Examen insuffisant des présentations ministérielles par le Secrétariat

Des équipes d'analystes et de gestionnaires du Secrétariat, ainsi que d'autres partenaires d'organismes centraux comme la Division du contrôleur provincial, examinent les plans proposés d'investissements en infrastructure des ministères. Conformément aux directives internes sur la planification et afin de justifier leurs recommandations au Conseil du Trésor, les analystes et gestionnaires évaluent les investissements proposés selon les quatre critères suivants :

- régler des problèmes urgents de santé et de sécurité;
- générer des avantages économiques à long terme;
- tenir compte des objectifs stratégiques du gouvernement;
- assurer un rendement à long terme du capital investi ou appuyer les initiatives de transformation.

Les sections suivantes portent sur l'ampleur de l'examen des plans d'infrastructure, la documentation liée aux décisions sur le financement, la formation du personnel chargé de l'examen et les outils utilisés pour analyser les présentations ministérielles afin de s'assurer qu'elles satisfont aux critères susmentionnés.

4.4.1 Portée limitée de l'analyse

L'analyse du Secrétariat commence par l'examen des plans d'infrastructure des ministères. Comme nous l'avons cependant mentionné, les plans ne fournissent qu'une brève description des programmes d'infrastructure financés par les ministères. De plus, l'information sur les projets n'est disponible que pour certains projets et elle n'est fournie qu'à la demande du Conseil du Trésor ou pour les grands projets comme l'élargissement de grandes voies publiques.

Lorsque les propositions d'infrastructure sont présentées au Secrétariat, les analystes responsables effectuent une analyse individuelle de chaque ministère, afin de connaître la méthode prévue d'utilisation de l'affectation de fonds. Cette méthode d'utilisation des fonds ne fait pas l'objet d'une pondération par rapport aux priorités des autres ministères qui pourraient être plus pressantes, mais non financées.

Cela entraîne un risque que la province n'investisse pas ses ressources financières limitées dans l'infrastructure de façon optimale. À titre d'organisme central, le Secrétariat est le mieux placé pour évaluer les besoins et priorités relatifs des ministères et pour établir un équilibre entre eux.

Le Secrétariat effectue également une analyse restreinte des situations lorsque les ministères doivent réaffecter les ressources existantes afin de financer certains éléments, comme les dépassements de coûts. Ces réaffectations n'ont pas d'incidence financière pour la province, car le financement requis est prélevé sur l'affectation prévue pour le plan décennal d'immobilisations d'un ministère, mais elles ont des répercussions sur les coûts et le calendrier de réalisation de projets.

4.4.2 Lacunes dans les connaissances en raison du manque de documentation

Nous avons constaté un manque de documentation cohérente à l'appui des recommandations formulées par les analystes du Conseil du Trésor sur l'acceptation, le rejet ou la remise à plus tard d'une demande de financement. Les analystes ne sont pas tenus de documenter leurs analyses, de rédiger un sommaire de l'évaluation qui résume leurs recommandations et qui est joint aux documents d'information.

De plus, ces analystes reposent essentiellement sur l'information au sujet des programmes, qui

regroupe les dépenses de chaque projet; il n'y a pas de détails sur chaque projet. Le sommaire d'évaluation reprend souvent la justification fournie par un ministère dans sa demande de financement.

Le manque de documents peut poser problème en particulier lorsqu'il y a un taux élevé de roulement du personnel, ce qui est le cas au Secrétariat.

Taux élevé de roulement au Secrétariat

Nous avons calculé le taux moyen annuel de roulement à la Division de la planification des immobilisations depuis 2012 : il s'élève à 43 % pour les analystes et à 50 % pour les gestionnaires chez ceux chargés d'évaluer les présentations. Nous avons également calculé qu'au cours de cette même période, 10 ministères ont connu un taux moyen annuel de roulement supérieur à 100 % des analystes responsables de leurs dossiers. Le Secrétariat nous a expliqué que les fonctionnaires chargés de l'examen des demandes d'infrastructure des ministères ont accès à une grande diversité de renseignements et disposent de vastes réseaux de personnes-ressources, ce qui leur donne des possibilités d'emploi ailleurs dans la fonction publique, les sociétés d'État ou des établissements d'enseignement. Il n'empêche que l'absence de documentation pertinente entraîne de fortes lacunes en matière de connaissances lorsque des employés partent, de même qu'un manque d'efficacité lorsque les nouveaux employés doivent se familiariser avec le travail effectué par leurs prédécesseurs.

Dans un cas, nous avons dû interroger une ancienne employée pour connaître les dossiers dont elle était responsable, car personne au Secrétariat ne pouvait répondre à nos questions quant aux détails des dossiers. Cette employée est d'ailleurs revenue au Secrétariat pour l'aider à régler certaines questions visant son ancien portefeuille de ministères.

Les représentants des ministères que nous avons rencontrés ont également affirmé qu'en raison du taux de roulement, ils doivent chaque année familiariser les nouveaux employés de la Division avec leur portefeuille de biens.

En outre, la majorité des analyses supplémentaires à l'appui des sommaires d'évaluation définitifs et des documents d'information sont sauvegardées dans les dossiers de l'équipe responsable, et non sur un serveur commun. Il est donc difficile pour le Secrétariat d'avoir accès à l'information nécessaire pour prendre des décisions au moment opportun lorsque les analystes sont en congé ou quittent leur emploi pour un autre.

Ainsi, lorsque nous avons demandé des renseignements sur la demande faite en 2014-2015 par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, il s'est écoulé plus de trois mois avant que le Secrétariat fournisse l'information. Selon celui-ci, ce retard était causé par le transfert de ce dossier à un nouveau gestionnaire et à un nouvel analyste.

À ce manque de documentation et à ces lacunes en matière de connaissances s'ajoute le peu de temps dont disposent les analystes entre la réception des demandes des ministères et la date prévue de remise de leurs sommaires d'évaluation et recommandations au Conseil du Trésor.

4.4.3 Lacunes dans la formation pour effectuer un bon examen des demandes de financement

Le Secrétariat offre à ses analystes une formation sur bon nombre de sujets liés à l'infrastructure en Ontario, y compris la comptabilité des immobilisations, la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), la gestion des biens, le processus budgétaire, les concepts du financement des immobilisations et le processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes.

Les résultats d'un sondage interne mené en 2013 auprès de 56 analystes (taux de réponse de 55 %) montrent qu'un bon nombre d'analystes maîtrisent mal certains éléments du processus d'analyse des demandes des ministères et qu'ils voudraient plus de formation et de normalisation.

Les secteurs posant le plus de problèmes (le pourcentage d'analystes affirmant avoir une faible, ou aucune, maîtrise du sujet figure entre parenthèses) sont les suivants :

- évaluer l'incidence des plans ministériels sur les besoins d'emprunt et la dette du gouvernement (62 %);
- interpréter les feuilles de calcul sur la consolidation, comme les tableaux sommaires (46 %);
- comprendre le modèle de la DMFA et évaluer son incidence sur le plan d'immobilisations (45 %);
- examiner les répercussions financières des demandes sur les dépenses prévues du ministère (29 %).

En 2013 et en 2014, le Secrétariat a offert aux analystes une formation supplémentaire sur ces sujets. Les analystes ont été invités à donner leur rétroaction à la conclusion de la formation, mais en août 2015, le Secrétariat ne les avait pas sondés à nouveau afin de savoir si cette formation supplémentaire avait été utile, ou si d'autres cours étaient nécessaires.

4.4.4 Les outils des analystes ne permettent pas une analyse approfondie

En sus des gabarits qui leur sont fournis pour les sommaires d'évaluation, les analystes disposent d'outils pour évaluer les propositions ministérielles, soit une liste de contrôle d'analyse, un modèle de notation de la priorisation et un guide sur les pratiques exemplaires. Voici ce que nous avons toutefois constaté lors de notre examen de ces outils.

- Les listes de contrôle ne portent pas spécifiquement sur la façon d'appuyer les recommandations au Conseil du Trésor, pour confirmer que la demande de financement respecte les critères du Secrétariat. Les listes de contrôle de l'analyste mettent l'accent sur les éléments administratifs, comme la vérification de l'intégralité de la documentation fournie par les ministères et la présence de renvois entre les documents.
- À l'intention des analystes, le Secrétariat a préparé un guide sur les pratiques exemplaires. Or, à l'instar des listes de contrôle, ce guide ne donne pas de consignes précises sur les facteurs que les analystes doivent prendre en compte pour déterminer si un projet d'infrastructure satisfait aux critères du Secrétariat. Le guide est aussi axé sur les questions administratives, notamment la façon de remplir les formulaires et les feuilles de travail exigés pour l'évaluation d'une demande de financement.
- Le Secrétariat a également élaboré un modèle de notation pour établir l'ordre de priorité des demandes de financement, à l'aide des quatre critères d'évaluation décrits précédemment. Nous avons toutefois constaté que les analystes utilisent le modèle uniquement à titre de référence et ne le remplissent jamais.

Le Secrétariat est doté d'un groupe responsable de l'analytique qui peut fournir de l'aide technique aux analystes sur les détails de niveau macroéconomique visant un besoin d'infrastructure, en fonction de données géographiques et démographiques externes. Nous avons cependant constaté que les analystes communiquent très peu avec les membres de ce groupe au sujet de demandes précises d'infrastructure et ne font pas appel à leurs connaissances spécialisées pour confirmer que leurs recommandations au Conseil du Trésor correspondent aux besoins généraux d'infrastructure de la province.

RECOMMANDATION 5

Afin d'assurer un examen satisfaisant des plans d'investissements d'infrastructure proposés par les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- veiller à ce que la documentation pertinente au travail des analystes soit complète et accessible centralement, et offrir

la formation nécessaire pour combler les lacunes en matière de connaissances;
- modifier les outils d'évaluation des propositions ministérielles actuellement utilisés par les analystes, afin qu'ils contribuent à mieux déterminer si les propositions respectent les principaux critères; et offrir aux analystes une formation sur l'utilisation systématique de ces outils.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat s'est engagé à améliorer sans cesse ses activités et il apprécie les recommandations de la vérificatrice générale visant à renforcer le soutien analytique.

À l'heure actuelle, toutes les versions définitives des documents d'information sont sauvegardées sur un réseau central, et l'information financière est accessible à l'aide d'une application administrative intégrée. En s'appuyant sur les sondages sur l'engagement des employés et le matériel de formation disponible pour le personnel, le Secrétariat continuera à améliorer la cohérence de la documentation et de la formation et à centraliser l'information. À l'intention des ministères qui présentent une demande au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement, le Secrétariat cherche à améliorer l'élaboration des analyses de rentabilisation et à renforcer les exigences, en mettant l'accent sur le risque et l'analyse financière.

Le Secrétariat évaluera les outils fournis aux analystes afin de s'assurer qu'ils contribuent à l'évaluation des demandes des ministères par rapport aux exigences énoncées.

4.5 Surveillance insuffisante des dépenses d'infrastructure

Chaque trimestre, les ministères doivent :
- évaluer les progrès et les risques par rapport à leur affectation de fonds, et en faire rapport au Secrétariat;
- mettre à jour leurs plans afin qu'ils soient conformes aux affectations décennales approuvées;
- fournir au Secrétariat des projections sur le rendement financier de leurs dépenses d'infrastructure en fin d'exercice;

Ces rapports ont comme objectif de repérer les sources d'économies potentielles et les pressions sur les coûts. Ainsi, chaque ministère pourra gérer ses programmes et projets prévus en respectant son affectation de fonds et prendre des mesures le cas échéant. On s'attend à ce que les ministères financent les montants supplémentaires requis à l'aide de leur affectation avant de demander d'autres fonds au Conseil du Trésor. Le Secrétariat est chargé de veiller à ce que les affectations accordées financent les dépenses d'immobilisations.

Dans notre examen des rapports trimestriels des ministères remis au Secrétariat, nous avons remarqué que l'information est généralement fournie uniquement au niveau des programmes. En d'autres mots, les rapports ne donnent pas de détails sur les projets d'un programme donné (par exemple, la mise en place de la maternelle à plein temps), ce qui permettrait une surveillance efficace; les ministères présentent des détails au niveau des projets uniquement lorsque le Conseil du Trésor en fait la demande.

Le Secrétariat ne conserve pas de liste de tous les projets d'infrastructure provinciaux approuvés et il n'effectue aucun suivi des progrès de ces projets, à l'exception de ceux réalisés selon le modèle de la DMFA. Il compte sur les ministères pour surveiller la réalisation des projets. Il se préoccupe d'un projet uniquement lorsqu'un ministère signale au Conseil du Trésor des dépassements de coûts dont le paiement ne peut être assuré par la réaffectation de fonds d'autres projets.

Tous les ministères que nous avons visités sont dotés de processus pour surveiller l'état des projets en cours. Par contre, les ministères veillent surtout à ce que les projets soient réalisés dans le respect des limites financières établies. En cas de dépassement de coûts d'un projet, y compris ceux gérés

par les entités du secteur parapublic, les ministères cherchent à gérer ces dépassements, soit par la réduction de la portée du projet ou la recherche d'autres sources de financement, ce qui peut inclure la réaffectation de fonds d'autres programmes et projets, lorsque cela est autorisé.

Dans les trois ministères visés par notre examen approfondi, nous avons demandé des renseignements sur l'état des projets en cours ou de ceux terminés au cours des cinq dernières années.

Au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le montant du règlement définitif n'avait pas été établi pour bon nombre de projets réalisés. Mais en ce qui concerne les projets pour lesquels le règlement définitif était établi, nous n'avons pas constaté de dépassements majeurs entre le financement initial approuvé et les dépenses réelles.

Au ministère de l'Éducation, le montant à ce jour des dépenses était connu pour tous les projets en cours ou réalisés lors des cinq dernières années. Là encore, nous n'avons pas noté de projet dont les coûts étaient nettement supérieurs au montant approuvé initialement.

Au ministère des Transports, 39 projets d'agrandissement d'autoroute terminés lors des cinq dernières années, d'une valeur globale de 1,980 milliard de dollars, avaient connu des dépassements de coûts de 123 millions de dollars, ou 6,6 % de plus que le budget initial. Le Ministère a géré ces dépassements à l'aide de son affectation d'immobilisations générale.

RECOMMANDATION 6

Afin d'assurer une surveillance efficace des investissements d'infrastructure dans la province, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit exiger des ministères qu'ils présentent des renseignements sur les dépassements de coûts et les retards des projets, de façon à éclairer les futures décisions et de surveiller l'état des grands projets d'infrastructure en cours dans la province.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat reconnaît que les grands projets d'infrastructure publique entraînent des risques particuliers et il prend des mesures pour renforcer la surveillance des projets.

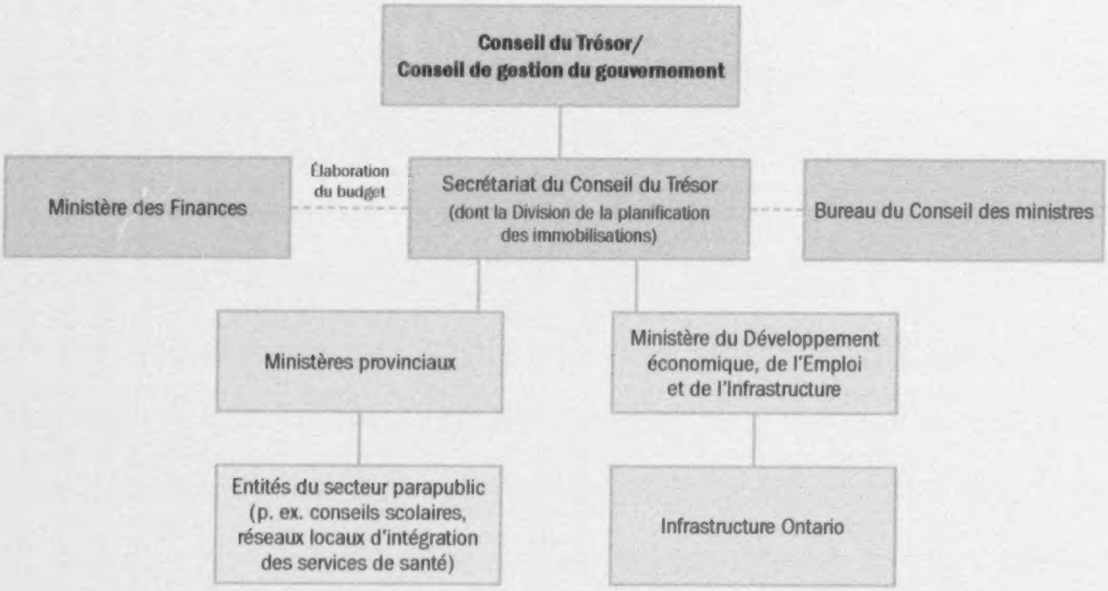
En août 2015, le Conseil du Trésor/ Conseil de gestion du gouvernement a publié une nouvelle directive sur les grands projets d'infrastructure publique qui exige des ministères la présentation d'un rapport trimestriel sur l'état des grands projets qui sont à l'étape de l'approvisionnement, en cours de réalisation ou récemment terminés.

La Directive soutient le suivi des progrès par rapport aux budgets établis et aux échéanciers, et permet l'examen d'options en cas de retard ou de dépassement majeur des coûts d'un projet donné. À l'aide d'une approche fondée sur les risques, la Directive met l'accent sur les projets ayant la plus grande incidence potentielle sur le plan financier et les objectifs stratégiques de l'Ontario.

Afin d'assurer une surveillance plus rigoureuse des projets, les exigences de production de rapports énoncées dans la Directive seront gérées par un conseil de gestion sur les services de prestation d'infrastructure, une instance spécialisée en surveillance du rendement de projets. Le Secrétariat prévoit que le Conseil sera fonctionnel en 2016-2017, tout comme le processus de présentation de rapports.

Annexe – Intervenants clés dans la planification de l'infrastructure

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor



Chapitre 3

Section

3.08 RLISS – Réseaux locaux d'intégration des services de santé

1.0 Contexte

1.1 Aperçu des réseaux locaux d'intégration des services de santé

1.1.1 But des réseaux locaux d'intégration des services de santé

Les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de l'Ontario ont été établis en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* (la Loi) en vue de réaliser un système de santé intégré et de permettre aux collectivités locales de prendre des décisions au sujet de leur système de santé local. Le but de la Loi est de « fournir un système de santé intégré afin d'améliorer la santé de la population ontarienne grâce à un meilleur accès à des services de santé de grande qualité, à des soins de santé coordonnés entre les systèmes de santé locaux et à l'échelle de la province et à une gestion efficace et efficiente du système de santé à l'échelon local ». (Voir la **section 1.2.3** pour en savoir plus sur le « système de santé intégré ».)

1.1.2 Historique des réseaux locaux d'intégration des services de santé

En septembre 2004, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a annoncé la création de 14 RLISS, et la Loi est entrée en vigueur en mars 2006. En avril 2007, les RLISS ont assumé leur rôle de gestion des services de santé locaux, en commençant par le secteur hospitalier. En juillet 2010, les RLISS assumaient pleinement leur rôle dans les six secteurs de santé (voir la **section 1.3.1**). Auparavant, la bureaux régionaux du Ministère étaient responsables du financement et de la surveillance des fournisseurs de services de santé, et 16 conseils régionaux de santé (organismes consultatifs de planification des services de santé financés par le Ministère) étaient chargés de la planification du système de santé et de la participation communautaire. Les conseils régionaux de santé ont été abolis en mars 2005 et les bureaux régionaux, en avril 2007.

1.1.3 Comparaison avec les autres administrations canadiennes

Tous les territoires et provinces au Canada ont recours à une approche régionale en matière de soins de santé. À l'extérieur de l'Ontario, les organismes chargés d'administrer ou d'offrir les soins de santé aux résidents de leur région sont appelés

autorités sanitaires ou régies de la santé. L'Ontario a été la dernière province au Canada à adopter un modèle régional.

Dans la progression vers un modèle régional, l'Ontario a suivi une voie quelque peu différente de certaines autres provinces. La différence la plus importante entre le modèle des RLISS en Ontario et les systèmes de santé régionaux des autres administrations canadiennes est que les RLISS ne régissent pas directement et ne fournissent pas les services de santé. Plutôt, tous les fournisseurs de services de santé, notamment les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée, maintiennent leur propre conseil d'administration. Par contraste, en Alberta et au Manitoba, où l'ensemble ou la majorité des conseils locaux de fournisseurs individuels de services de santé a été aboli, les autorités sanitaires régionales emploient directement les travailleurs de la santé et fournissent directement les services de santé, même parfois les soins primaires.

1.1.4 Structure et gouvernance des réseaux locaux d'intégration des services de santé

Chaque RLISS est un organisme de la Couronne sans but lucratif couvrant une région distincte de la province (voir la **figure 1**), dont la taille, le profil de santé de la population, les enjeux de prestation de services et les fournisseurs de services de santé varient.

Chaque RLISS est régi par un conseil d'administration, qui compte au plus neuf membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, suivant les conseils du Cabinet. Le président du conseil d'administration du RLISS est comptable au ministre de la Santé et des Soins de longue durée des buts, des objectifs et du rendement du système de santé local.

Chaque RLISS compte aussi un directeur général (DG), qui est responsable de la gestion du RLISS et de son personnel.

En moyenne, chaque RLISS emploie 40 membres du personnel. Le 31 mars 2015, les 14 RLISS employaient conjointement près de 600 employés à temps plein, comparativement à l'effectif d'environ

Chapitre 3 • Section 3.08

Figure 1: Emplacement des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé de l'Ontario

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

1. Érié St-Clair
2. Sud-Ouest
3. Waterloo Wellington
4. Hamilton Niagara Haldimand Brant
5. Centre-Ouest
6. Mississauga Halton
7. Centre-Toronto
8. Centre
9. Centre-Est
10. Sud-Est
11. Champlain
12. Simcoe Nord Muskoka
13. Nord-Est
14. Nord-Ouest

470 employés à temps plein des conseils régionaux de santé et des bureaux régionaux du Ministère avant la création des RLISS.

1.1.5 Dépenses de fonctionnement des réseaux locaux d'intégration des services de santé

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, les dépenses de fonctionnement globales des 14 RLISS totalisaient 90 millions de dollars. Près de 0,4 % ou 40 cents sur chaque tranche de 100 $ en financement octroyé par le Ministère aux RLISS (y compris les paiements destinés aux fournisseurs de services de santé, tels les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée) ont été affectés à leurs dépenses de fonctionnement. Au cours de l'exercice, les RLISS ont engagé environ la moitié de leurs dépenses de fonctionnement au titre des salaires et avantages sociaux; un tiers pour des initiatives ponctuelles dirigées par les réseaux dans le cadre de projets particuliers portant notamment sur le diabète, les urgences et les soins aux malades en phase critique; et le solde principalement au titre des frais administratifs, comme les loyers, les services consultatifs, les fournitures et le matériel.

1.2 Fonctions des réseaux locaux d'intégration des services de santé

La Loi décrète l'obligation des RLISS de planifier, de financer et d'intégrer le système de santé local en exerçant 14 responsabilités particulières définies dans l'énoncé de mission; ces responsabilités figurent à l'**annexe 1**. Il s'agit, par exemple, d'élaborer des stratégies pour améliorer l'intégration des systèmes de santé provinciaux et locaux et de rehausser l'efficience économique de la prestation des services de santé et la durabilité du système de santé. Des détails suivent sur les trois fonctions des RLISS : la planification, le financement et l'intégration.

1.2.1 Planification

La planification dans les quatre RLISS que nous avons visités comporte généralement les étapes suivantes :

- la tenue d'activités de participation communautaire pour solliciter les commentaires des membres de la collectivité (telles les associations représentant des secteurs de santé particuliers, p. ex. l'Association des hôpitaux de l'Ontario et l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario), des patients et des fournisseurs de services de santé sur les moyens de définir les priorités locales et d'améliorer les soins de santé dans la région;
- la définition des besoins actuels du système de santé local, la prise en compte de facteurs démographiques, de caractéristiques sociodémographiques et de l'état de santé des résidents ainsi que des pratiques de santé et de soins préventifs de ces derniers;
- la définition du rendement actuel du système de santé local en tenant compte de l'utilisation des services de santé par les résidents (p. ex. l'examen des temps d'attente);
- la détermination et la priorisation des lacunes à corriger dans les services de santé.

Après avoir réalisé les activités ci-dessus, chaque RLISS élabore un plan d'intégration des services de santé qui expose les programmes et priorités du système de santé local. (Les RLISS peuvent aussi mener ces activités de planification pour des raisons autres que l'élaboration de leur plan d'intégration des services de santé, notamment pour éclairer les décisions qu'ils prennent pour la planification du système tout au long de l'année.) La Loi exige de rendre publics ces plans, qui sont élaborés tous les trois ans. Le Ministère examine les plans pour déterminer les implications de politique possibles découlant des propositions qui y sont formulées et si le contenu cadre avec les orientations du plan d'action global pour les soins de santé de la province—à la fois sa version originale de 2012 et sa

mise à jour en 2015—qui expose les engagements du gouvernement d'axer le système sur les patients.

1.2.2 Financement

Conformément à la Loi et à l'entente de responsabilisation conclue entre le Ministère et chaque RLISS, ce dernier peut, sauf certaines exemptions, affecter les fonds comme il l'entend aux fournisseurs de services de santé et aux secteurs de santé. Par exemple, un RLISS peut choisir de transférer les fonds des résidences avec services aux organisations de traitement de la toxicomanie ou d'un hôpital à un organisme communautaire, sous réserve de diverses conditions, notamment la réaffectation des fonds réservés inutilisés d'un secteur de santé à un autre avec l'approbation du Ministère. Les RLISS ont moins de latitude dans le financement du secteur des foyers de soins de longue durée, car ce financement est basé sur les taux quotidiens fixés par la Ministère.

Avant 2012, le Ministère finançait les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) en fonction des fonds versés l'exercice précédent. À compter du 1er avril 2012, le Ministère a entrepris une réforme de la méthode de financement de ces deux secteurs, de sorte qu'une partie des fonds était fondée sur les prévisions de croissance de la population, l'utilisation passée des services de santé, le nombre de personnes soignées et les services offerts. Par conséquent, les RLISS peuvent actuellement réaffecter pour les deux secteurs seulement les fonds qui ne sont pas visés par la réforme. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, le financement selon la méthode remaniée comptait pour environ 50 % des fonds pour les hôpitaux et 30 % de ceux pour les CASC.

En 2007-2008, les RLISS ont touché au total 50 millions de dollars pour établir le Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes, qui depuis fait partie de leur financement annuel global. Ils peuvent affecter ces fonds aux projets soumis par les fournisseurs de services de santé pour répondre aux priorités locales urgentes en matière de soins de santé. Chaque RLISS est autorisé à affecter sa fraction du Fonds comme il l'entend, sous réserve d'utiliser les sommes pour la prestation directe des services de santé (à l'opposé des honoraires de consultants ou des coûts de planification, de recherche ou de personnel).

1.2.3 Intégration

La Loi renferme plusieurs définitions du terme « intégration ». La **figure 2** présente ces différentes définitions et des exemples précis d'activités d'intégration que nous avons notés dans les quatre RLISS visités.

Le pouvoir d'intégration des RLISS s'applique seulement aux fournisseurs de services de santé dans les six secteurs de santé qu'ils financent. Les RLISS peuvent contribuer à l'intégration du système de santé local en réalisant trois différentes activités :

- verser le financement aux fournisseurs de services de santé ou le modifier;
- faciliter et négocier l'intégration des fournisseurs de services de santé;
- demander à un fournisseur de services de santé d'entreprendre ou de cesser l'intégration.

1.3 Parties en cause dans la prestation et la surveillance des soins de santé et la production de rapports connexes

1.3.1 Six secteurs de santé gérés par les RLISS

Dans le cadre de la planification, du financement et de l'intégration du système de santé local, chaque RLISS gère les six secteurs de santé suivants :

- les hôpitaux publics et privés;
- les foyers de soins de longue durée;
- les centres d'accès aux soins communautaires (CASC);

Figure 2 : Intégration du système de santé local — Fonctions et exemples

Sources des données : *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*; réseaux locaux d'intégration des services de santé

Signification de l'intégration dans la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*	Exemples dans les 4 RLISS visités
Coordonner les services et les interactions entre diverses personnes et entités	• Élaborer un système pour coordonner les aiguillages dans tous les hôpitaux • Intégrer les dossiers d'évaluation centraux pour les organismes communautaires et les foyers de soins de longue durée • Assurer l'accès central et établir une ligne d'intervention d'urgence pour les soins palliatifs • Coordonner la prestation des différents services de santé, tels que ceux dispensés par les hôpitaux, les médecins de famille, les foyers de soins de longue durée et les organismes communautaires, afin de collaborer à l'élaboration des plans de soins en santé pour les patients ayant des besoins complexes
S'associer à une autre personne ou entité pour fournir des services ou exercer des activités	• S'associer à un fournisseur de services de santé pour offrir des services d'interprétation linguistique à tous les patients du RLISS en ayant besoin • S'associer à un hôpital pour acheter des unités de télémédecine pour les foyers de soins de longue durée • S'associer à un hôpital pour offrir un soutien mobile aux aînés ayant des besoins importants
Transférer ou fusionner des services, des activités, des personnes ou des entités	• Fusionner différents fournisseurs de services de santé (p. ex. l'Institut de réadaptation de Toronto et le Réseau universitaire de santé) • Regrouper les services de transport de différents organismes communautaires • Transférer un programme pour aînés d'un organisme communautaire à un foyer de soins de longue durée • Transférer les services actifs de traitement des accidents vasculaires cérébraux (AVC) d'un hôpital à un autre
Commencer à fournir des services ou cesser de le faire	• Adopter un nouveau modèle de résidence avec services pour les aînés à risque élevé • Créer un nouveau modèle de soins collectifs pour les adultes handicapés dans un organisme communautaire • Adopter un nouveau service de soutien de la toxicomanie pour les femmes enceintes toxicomanes dans un centre de santé communautaire • Cesser de financer un service particulier offert par un fournisseur de services de santé
Cesser ses activités ou dissoudre ou liquider les activités d'une personne ou entité	• Cesser de financer un fournisseur de services de santé

- les organismes communautaires de santé mentale et de traitement de la toxicomanie;
- les organismes de services de soutien communautaires;
- les centres de santé communautaires.

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, les RLISS ont versé au total près de 25 milliards de dollars aux organismes de soins de santé dans les six secteurs, ce qui représente un peu plus de la moitié du budget annuel des services de santé de la province, comme le montre la **figure 3**. (Le solde des sommes budgétées a été affecté aux secteurs qui ne relèvent pas des RLISS et aux coûts d'immobilisations en santé.)

Les RLISS ne sont pas responsables des composantes suivantes du système de santé : les soins primaires, à l'exception des centres de santé communautaires (y compris les médecins de famille, les infirmières praticiennes et d'autres professionnels qui offrent des services de première

Figure 3 : Dépenses des RLISS et des secteurs de santé gérés par les RLISS pour l'exercice terminé le 31 mars 2015
Source des données : ministère des Finances

	Dépenses (en millions de dollars)	% des dépenses de santé totales de la province (en millions de dollars)
Dépenses de fonctionnement des RLISS	90	0,2
Secteurs de santé gérés par les RLISS		
Hôpitaux	16 942	33,8
Foyers de soins de longue durée	3 545	7,1
Centres d'accès aux soins communautaires	2 495	5,0
Organismes communautaires de santé mentale et de traitement de la toxicomanie	936	1,9
Organismes de services de soutien communautaires	834	1,6
Centres de santé communautaires	378	0,8
Autres dépenses des RLISS (dossiers médicaux électroniques)	7	<0,1
Financement total au titre de la santé géré par les RLISS, y compris leurs dépenses de fonctionnement	**25 227**	**50,4**
Financement au titre de la santé non géré par les RLISS	24 786	49,6
Dépenses de santé totales de la province	**50 013**	**100,0**

ligne aux patients); la santé publique; les services de laboratoire; le Régime d'assurance-santé de l'Ontario (RASO); les services médicaux d'urgence (les ambulances); les programmes d'appareils fonctionnels; et les programmes de médicaments, entre autres.

1.3.2 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est responsable en dernier ressort de la surveillance de l'ensemble du système de santé et de la production de rapports connexes. Son rôle consiste à offrir une orientation générale et à exercer un leadership concernant le système de santé, à élaborer des lois, des normes et des politiques à l'appui de ses orientations stratégiques, et à faire en sorte que les RLISS répondent à ses attentes. Ces attentes sont exposées dans 2 ententes conclues avec chacun des 14 RLISS, soit le protocole d'entente et la convention de performance (entente de responsabilisation) entre le Ministère et le RLISS.

Le Ministère gère aussi les programmes provinciaux qui ne relèvent pas des RLISS (voir la **section 1.3.1**).

L'**annexe 2** présente les liens entre le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services de santé.

Moyens que prend le Ministère pour mesurer l'efficacité des RLISS

Le Ministère a déterminé 15 secteurs de rendement pour mesurer l'efficacité des RLISS. Les 15 secteurs, qui sont définis dans l'entente de responsabilisation entre le Ministère et chaque RLISS qui était en vigueur en 2014-2015, sont exposés à la **figure 4**.

Pour 11 de ces secteurs (les secteurs 1 à 11 dans la **figure 4**), le Ministère a fixé un objectif provincial et des objectifs distincts propres à chaque RLISS. Pour trois secteurs liés aux temps d'attente pour une chirurgie, l'objectif provincial et celui propre aux RLISS sont identiques. L'objectif provincial correspond au niveau de rendement idéal. L'objectif propre à chaque RLISS est négocié par celui-ci et le Ministère en tenant compte du rendement antérieur et des défis locaux, de sorte

Figure 4 : Indicateurs utilisés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour mesurer le rendement des réseaux locaux d'intégration des services de santé

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Accès aux services de santé	
1	90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients admis
2	90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé est complexe, note ETG de 1 à 3
3	90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé n'est pas complexe, note ETG de 4 ou 5
4	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 84 jours pour une chirurgie du cancer
5	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 90 jours pour les pontages coronariens
6	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 182 jours pour une chirurgie de la cataracte
7	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 182 jours pour une arthroplastie de la hanche
8	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 182 jours pour une arthroplastie du genou
9	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 28 jours pour un examen IRM
10	% de cas de priorité 4 terminés dans le délai d'attente cible de 28 jours pour un TDM diagnostique
Soins de santé coordonnés	
11	% de jours à un autre niveau de soins (ANS)
12	90e centile des temps d'attente dans la collectivité pour recevoir les services à domicile d'un CASC (à compter de la date à laquelle la demande est présentée dans un organisme communautaire jusqu'au premier service fourni par le CASC, à l'exclusion de la gestion de cas)
Services de santé de grande qualité	
13	Réadmissions dans les 30 jours pour des GMA particuliers
14	Visites imprévues répétées au service d'urgence dans les 30 jours pour les troubles de santé mentale
15	Visites imprévues répétées au service d'urgence dans les 30 jours pour les troubles de toxicomanie

Notes explicatives :

90e centile des temps d'attente au service d'urgence : Nombre d'heures pendant lesquelles 9 patients sur 10 sont [illegible] du service d'urgence.

ANS : Autre niveau de soins : Sert à mesurer la fréquence à laquelle un patient occupant un lit d'hôpital aurait pu être traité ailleurs.

CASC : Centre d'accès aux soins communautaires.

TDM : Tomodensitogramme : Procédé électronique qui produit des images transversales des parties du corps, dont la tête et l'abdomen.

ETG : Échelle canadienne de triage et de gravité : Échelle servant à catégoriser les patients en fonction des blessures et des observations physiologiques et à les classer selon les degrés de gravité de 1 (la note la plus élevée) à 5.

GMA : Groupe de maladies analogues : Patients hospitalisés pour une courte durée présentant des caractéristiques cliniques et d'utilisation des ressources similaires pour les 7 troubles suivants : AVC, bronchopneumopathie chronique obstructive, pneumonie, insuffisance cardiaque congestive, diabète, cardiopathie, et maladies gastro-intestinales.

Durée du séjour : [illegible] de la durée d'un épisode d'hospitalisation unique.

IRM : Imagerie par résonance magnétique : Examen radiologique de l'anatomie et de la physiologie corporelles.

Priorité 4 : Patients attendant un rendez-vous de soins prévu dans un intervalle particulier pour répondre à leurs besoins cliniques; [illegible] (la priorité 1 nécessite une intervention immédiate).

que le rendement du RLISS progresse vers l'objectif provincial.

Pour les 4 autres secteurs (les secteurs 12 à 15 dans la **figure 4**), le Ministère a seulement fixé des objectifs propres à chaque RLISS, qui diffèrent de l'un à l'autre.

1.3.3 Fournisseurs de services de santé

Les organismes de soins de santé dans les six secteurs de santé gérés par les RLISS sont appelés fournisseurs de services de santé, qui peuvent être un hôpital, un CASC, un organisme de santé mentale et de traitement de la toxicomanie, un centre de santé communautaire, un organisme de services

de soutien communautaires ou un foyer de soins de longue durée. Les fournisseurs de services de santé offrent des services aux Ontariens en conformité avec les modalités des ententes officielles conclues avec les RLISS, appelées ententes de responsabilisation en matière de services. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, les 14 RLISS ont géré environ 1 700 ententes de ce genre avec quelque 1 300 fournisseurs de services de santé. (Certains fournisseurs exploitent plusieurs établissements de santé et ont conclu de multiples ententes de responsabilisation en matière de services avec un RLISS.) La **figure 5** montre le nombre de fournisseurs de services de santé uniques associés à chaque RLISS au 31 mars 2015.

Moyens que prennent les RLISS et le Ministère pour surveiller les fournisseurs de services de santé

Les fournisseurs de services de santé rendent compte de leur rendement par rapport aux objectifs fixés dans le contrat négocié avec le RLISS en utilisant un outil de saisie des données. Lorsque leur rendement ne répond pas aux attentes, le RLISS, et parfois le Ministère suivant la gravité du problème, peut intervenir en prenant différents moyens, y compris demander un examen opérationnel et un examen par les pairs. Le Ministère peut aussi décider de nommer des superviseurs.

Figure 5 : Nombre de fournisseurs de services de santé uniques dans les six secteurs de santé financés par les RLISS au 31 mars 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

RLISS	Hôpitaux	Foyers de soins de longue durée	Centres d'accès aux soins communautaires	Centres de santé communautaire	Organismes de services de soutien communautaires	Organismes de santé mentale et de traitement de la toxicomanie	Total
Centre-Toronto	18	37	1	17	70	82	225
Hamilton Niagara Haldimand Brant	9	87	1	7	64	40	208
Champlain	21	61	1	13	60	44	200
Nord-Est	25	40	1	6	75	47	194
Sud-Ouest	20	80	1	5	49	33	188
Centre	9	77	1	2	58	25	[illegible]
Nord-Ouest	13	14	1	2	64	30	[illegible]
Centre-Est	9	46	1	7	[illegible]	21	[illegible]
Sud-Est	7	37	1	5	53	22	[illegible]
Érié St-Clair	7	38	1	5	59	18	[illegible]
Waterloo Wellington	8	38	1	4	27	13	[illegible]
Simcoe Nord Muskoka	7	27	1	3	31	11	[illegible]
Mississauga Halton	2	28	1	1	33	12	77
Centre-Ouest	2	23	1	2	18	9	[illegible]
Total	**[illegible][1]**	**[illegible]**	**14**	**77[1]**	**[illegible][1]**	**[illegible][1]**	**[illegible][2]**

1. [illegible]
2. Il y a environ 1 300 fournisseurs de services de santé uniques en Ontario.

1.2.4 Qualité des services de santé Ontario

Qualité des services de santé Ontario est un organisme gouvernemental indépendant, créé en septembre 2005, qui est chargé de surveiller l'état du système de santé de l'Ontario et de produire des rapports à ce sujet.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si les RLISS, conjointement avec le Ministère, avaient mis en place des systèmes et procédures efficaces pour faciliter la prestation « de bons soins, au bon moment, au bon endroit » à la population ontarienne. Les hauts fonctionnaires du Ministère ont examiné et approuvé l'objectif de notre audit et les critères associés.

Les travaux d'audit se sont déroulés de décembre 2014 à juin 2015, principalement dans quatre RLISS choisis – Centre, Hamilton Niagara Haldimand Brant, Nord-Est et Centre-Toronto. Leurs dépenses combinées pour l'exercice clos le 31 mars 2015 se sont chiffrées à 11 milliards de dollars, comptant pour 46 % du total des fonds provinciaux versés aux RLISS pour l'exercice. Nous avons aussi mené nos travaux dans les bureaux du Ministère à Toronto.

Dans notre audit, nous avons examiné des lois, des documents et des lignes directrices pertinents du Ministère; analysé l'information; interviewé le personnel ministériel ainsi que le directeur général (DG) et le personnel de chacun des quatre RLISS audités; passé en revue des renseignements pertinents et des comptes rendus de recherche sur les modèles régionaux du système de santé d'autres provinces et territoires; et assisté à une activité de participation communautaire et à une réunion du conseil d'administration de chaque RLISS. En outre, nous avons interviewé les cadres supérieurs de Qualité des services de santé Ontario et d'Action Cancer Ontario afin de comprendre leur travail conjoint avec les RLISS. Pour planifier notre audit, nous avons examiné un nombre de rapports d'audit interne du Ministère portant sur les RLISS, dont nous avons tenu compte pour déterminer la portée de notre audit.

Pour obtenir le point de vue des responsables de la gestion et de la gouvernance des RLISS ainsi que des intervenants sous leur surveillance, nous avons sondé tous les DG et membres du conseil anciens et actuels des 14 RLISS, dont nous avions les coordonnées (70 % des personnes contactées ont répondu à notre sondage). Nous avons aussi sondé les cadres supérieurs actuels (habituellement les DG) de près de 1 300 fournisseurs de services de santé financés par les 14 RLISS, dont nous avions les coordonnées (57 % des personnes contactées ont répondu à notre sondage). De plus, nous avons rencontré des membres du personnel supérieur d'associations qui représentent les six secteurs de santé supervisés par les RLISS. Il s'agit notamment de Dépendances et santé mentale Ontario, de l'Association des centres de santé de l'Ontario, de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, de l'Association ontarienne de soutien communautaire, de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, et de l'Association des soins de longue durée de l'Ontario.

3.0 Résumé

Depuis 2007, les 14 RLISS de l'Ontario sont responsables de la planification, du financement et de l'intégration des services de santé dans six secteurs, y compris les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée et les services de santé communautaires, tels ceux offerts par les CASC (voir l'annexe 2). Les RLISS s'acquittent d'une tâche importante : mettre en place un système de santé intégré en Ontario. Conformément à la loi constitutive, le système doit être géré de manière efficiente et efficace par la prestation de services de santé accessibles

de grande qualité, de façon que la population ontarienne reçoive des soins de santé améliorés et mieux coordonnés dans l'ensemble des secteurs de santé, à la fois localement et à l'échelle de la province.

La mise en place des RLISS a permis aux fournisseurs de services de santé, dont les hôpitaux, et au secteur des soins à domicile et en milieu communautaire de collaborer à la recherche de solutions pour des problèmes communs posés au système de santé, en établissant plusieurs groupes de travail et comités pour répondre aux secteurs de priorité commune, tels que la santé mentale et les soins palliatifs. Toutefois, afin de maximiser la valeur des RLISS, le Ministère et les RLISS doivent faire davantage pour assurer que ces derniers remplissent leur mandat.

Notre audit a révélé que le Ministère n'a pas clairement défini ce qui constitue un « système de santé pleinement intégré » ni fixé d'échéance à laquelle cet objectif doit être réalisé. De plus, il n'a pas établi de mécanisme pour évaluer l'efficacité du rendement des RLISS dans leurs rôles de planification, de financement et d'intégration des soins de santé.

Si l'exécution du mandat des RLISS comporte la réalisation de tous les objectifs de rendement mesurés (voir la **figure 6**), alors ils n'ont pas rempli leur mandat de fournir « de bons soins, au bon moment, au bon endroit » de manière cohérente à l'échelon du système de santé. Alors que le rendement provincial dans 6 des 15 secteurs mesurés s'est amélioré entre la création des RLISS et 2015, dans les 9 secteurs restants, le rendement est essentiellement demeuré stable ou s'est détérioré depuis 2010 ou auparavant, comme le montre la **figure 6**. Par exemple, un plus fort pourcentage de jours en hospitalisation était utilisé par les patients qui n'avaient pas besoin de soins hospitaliers actifs au cours de l'exercice clos le

Figure 6 : Tendance du rendement dans les 15 secteurs de rendement des RLISS mesurés à l'échelle provinciale

Sources des données : Action Cancer Ontario, Réseau ontarien de soins cardiaques, ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Baisse du rendement de 2007 (ou 2010, premier exercice pour lequel des données comparables sont disponibles) et 2015	
1	Réadmissions dans les 30 jours pour des GMA particuliers
2	% de jours à un autre niveau de soins
3	Visites imprévues répétées au service d'urgence des patients ayant des troubles de santé mentale
4	Visites imprévues répétées au service d'urgence des patients ayant des troubles de toxicomanie
Rendement stable entre 2007 et 2015	
5	Pontages coronariens exécutés dans les 90 jours
Amélioration du rendement entre 2007 et 2010, mais plafonnement ou diminution depuis 2010	
6	Chirurgie de la cataracte exécutée dans les 182 jours
7	Arthroplastie de la hanche exécutée dans les 182 jours
8	Arthroplastie du genou exécutée dans les 182 jours
9	TDM diagnostique effectué dans les 28 jours
Amélioration du rendement depuis 2007 (ou 2009, premier exercice pour lequel des données comparables sont disponibles)	
10	Durée du séjour au service d'urgence des patients admis
11	Durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé est complexe
12	Durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé n'est pas complexe
13	Examen IRM effectué dans les 28 jours
14	Chirurgie du cancer exécutée dans les 84 jours
15	Temps d'attente pour recevoir les services à domicile d'un CASC

Note : L'annexe 3 présente des statistiques détaillées sur les tendances de rendement pour chaque secteur mesuré.

31 mars 2015, comparativement à 2007 lorsque les RLISS sont entrés en exploitation.

Le rendement de la majorité des RLISS était inférieur au niveau attendu durant l'exercice qui a pris fin le 31 mars 2015. Au cours de l'exercice, en moyenne, les RLISS ont accompli leurs objectifs locaux respectifs dans 6 des 15 secteurs de rendement. Le RLISS ayant affiché le meilleur rendement a rempli les objectifs locaux dans 10 secteurs, alors que les 4 réseaux ayant le pire rendement ont atteint les cibles dans 4 secteurs seulement (voir la **figure 10**). D'après les résultats provinciaux pour les 14 RLISS, seulement 4 des 11 objectifs provinciaux à long terme des réseaux ont été réalisés. Le Ministère n'a pas fixé d'échéance à laquelle les 14 RLISS doivent avoir atteint les 11 objectifs provinciaux. Dans quatre secteurs, comme les soins à domicile, la santé mentale et la toxicomanie, le Ministère n'a pas défini de cible à long terme (voir la **figure 7**).

Nous avons aussi constaté que l'écart dans le rendement des RLISS s'est creusé avec le temps dans 10 des 15 secteurs de rendement. Par exemple, les patients des RLISS les moins performants ont attendu 194 jours, ou 5 fois plus que ceux des RLISS les plus performants, pour une chirurgie de la cataracte semi-urgente en 2012. Trois ans plus tard, cet écart de rendement s'était creusé, l'attente étant de 5 à 31 fois plus longue. Le Ministère doit mieux comprendre les raisons de l'écart croissant et apporter des changements afin de le résorber s'il veut concrétiser son objectif d'assurer des niveaux de services de santé à peu près équivalents partout dans la province.

De plus, les 15 secteurs de rendement visent à mesurer le rendement du système de santé local plutôt que les RLISS mêmes. Alors que le Ministère s'est engagé auprès des RLISS à comprendre et à surveiller leur rendement, il n'a pas établi d'indicateurs de rendement pour mesurer l'efficacité des réseaux à exercer leurs fonctions de planification, de financement et d'intégration des soins de santé. Essentiellement, les indicateurs de rendement mesurent l'efficacité des hôpitaux, de sorte que le Ministère dispose d'information limitée sur les moyens que prennent les RLISS pour assurer la prestation des services de santé à la satisfaction des secteurs non hospitaliers.

Voici d'autres observations précises découlant de notre audit :

- **Les RLISS n'ont pas évalué de façon cohérente l'efficacité de leurs activités de planification et d'intégration pour mettre en place un système de santé intégré plus efficace et pour déterminer le montant des économies réinvesties dans les soins directs aux patients à la suite de l'intégration**—Un seul fournisseur de services de santé sur cinq qui a répondu à notre sondage croyait que les RLISS étaient en voie d'accomplir les objectifs de leur plan stratégique, comparativement à près de 80 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS. Nous avons remarqué que trois des quatre RLISS visités n'avaient pas établi d'objectifs quantifiables ou de mesures du rendement concernant les buts et stratégies formulés dans leur plan d'intégration des services de santé, afin de déterminer si les travaux prévus leur ont permis de progresser vers un système de santé local pleinement intégré.
- **Les pratiques incohérentes et variables qui persistent dans la province créent une inégalité dans l'accès des patients à certains services de santé**—Cette inégalité signifie que certains personnes, d'après leur lieu de résidence, bénéficient d'un meilleur accès aux services de santé intégrés, tandis que d'autres ne reçoivent pas de soins de santé à l'endroit qui répond le mieux à leurs besoins et, parfois, à un coût de beaucoup supérieur. De plus, parce que certaines régions n'ont pas adopté les normes ou les approches provinciales en matière de soins, les patients reçoivent des soins différents par rapport aux normes pour le même problème de santé. Nous avons noté que même si des processus sont en place pour favoriser la collaboration entre les RLISS,

Figure 7 : Comparaison des RLISS les plus performants et les moins performants dans les 15 secteurs de rendement pour l'exercice terminé le 31 mars 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Secteur de rendement[1]	Rendement réel : RLISS le plus performant	Rendement réel : RLISS le moins performant	Rendement réel : Objectif provincial	Objectif particulier des RLISS (écart inférieur-supérieur)	Nbre de RLISS qui n'ont pas atteint leur objectif particulier	Objectif provincial	Nbre de RLISS qui n'ont pas atteint l'objectif provincial
1	Durée du séjour au service d'urgence des patients admis	17,5 heures	34,7 heures	29,5 heures	8-30,6 heures	14	8 heures	14
2	Durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé est complexe	5,6 heures	7,8 heures	6,8 heures	6,25-8 heures	4	8 heures	0
3	Durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé n'est pas complexe	3,4 heures	4,5 heures	4,03 heures	3,7- 4,5 heures	6	4 heures	6
4	Chirurgie du cancer exécutée dans les 84 jours	99,8 %	86,9 %	94,7 %	90 %	2	90 %	2
5	Pontages coronariens exécutés dans les 90 jours[2]	100,0 %	78,0 %	98,0 %	90 %	1	90 %	1
6	Chirurgie de la cataracte exécutée dans les 182 jours	99,7 %	85,4 %	92,5 %	90 %	4	90 %	4
7	Arthroplastie de la hanche exécutée dans les 182 jours	97,0 %	49,1 %	86,[illegible] %	80-90 %	9	90 %	10
8	Arthroplastie du genou exécutée dans les 182 jours	95,3 %	44,3 %	84,2 %	75-90 %	10	90 %	11
9	Examen IRM effectué dans les 28 jours	55,0 %	11,1 %	37,6 %	30-90 %	12	90 %	14
10	TDM diagnostique effectué dans les 28 jours	96,2 %	51,4 %	77,9 %	70-90 %	9	90 %	11
11	Jours ANS[3]	6,9 %	22,6 %	14,0 %	9,46-22 %	9	9,46 %	12
12	Temps d'attente pour recevoir les services à domicile d'un CASC	12 jours	82 jours	28 jours	17-66 jours	5	Non fixé	s.o.[4]
13	Réadmissions dans les 30 jours pour des GMA particuliers[5]	15,3 %	18,8 %	16,7 %	12,8-18 %	12	Non fixé	s.o.[4]
14	Visites imprévues répétées au service d'urgence dans les 30 jours des patients ayant des troubles de santé mentale	15,1 %	27,2 %	19,6 %	13,2-23 %	12	Non fixé	s.o.[4]
15	Visites imprévues répétées au service d'urgence dans les 30 jours des patients ayant des troubles de toxicomanie	19,6 %	40,7 %	30,4 %	18,1-33 %	13	Non fixé	s.o.[4]

1. La figure 4 donne des renseignements détaillés sur ces secteurs de rendement.
2. Neuf des quatorze RLISS offrent des pontages coronariens sur leur territoire.
3. Il s'agit du nombre de jours que les patients n'ayant pas besoin de soins hospitaliers ont passé à l'hôpital parce qu'ils n'ont pas pu obtenir de soins ailleurs ou n'ont pas pu obtenir leur congé.
4. Ne s'applique pas parce que le Ministère n'a pas fixé d'objectif provincial pour ce secteur.
5. GMA : Groupe de maladies analogues—Patients hospitalisés pour une courte durée présentant des caractéristiques cliniques et d'utilisation des ressources similaires pour les sept troubles suivants : AVC, bronchopneumopathie chronique obstructive, pneumonie, insuffisance cardiaque congestive, diabète, cardiopathie, et maladies gastro-intestinales.

il reste beaucoup à faire pour améliorer l'uniformité.

- **Le Ministère fait peu pour tenir les RLISS responsables de leur rendement insatisfaisant d'une année à l'autre et pour exiger qu'ils le modifient**—Lorsque les RLISS ne remplissent pas leurs objectifs, le Ministère estime qu'il doit jouer un rôle « d'appui » plutôt que « directif » afin de les inciter à s'améliorer. Alors que ce rôle peut convenir dans certains cas, dans d'autres, il a contribué à la persistance des problèmes pendant plusieurs années. Par exemple, un des quatre RLISS visités n'avait pas respecté l'objectif annuel des temps d'attente pour les examens d'imagerie par résonance magnétique (RIM) pour six des huit années qui ont précédé le 31 mars 2015. Un autre RLISS audité n'avait pas respecté le temps d'attente cible annuel pour les arthroplasties de la hanche dans sept des huit dernières années.
- **Le Ministère répond différemment aux problèmes qu'éprouvent les RLISS**—Lorsque le rendement attendu n'est pas obtenu dans une année donnée, l'objectif est revu à la baisse pour certains RLISS, alors que pour d'autres il est maintenu ou revu à la hausse. Par exemple, parmi les 7 RLISS n'ayant pas accompli leur objectif de rendement en matière d'autre niveau de soins (ANS) entre 2011-2012 et 2014-2015, le Ministère a réduit l'objectif de 5 RLISS (p. ex. de 17 % à 22 % pour les jours ANS d'un RLISS) et a relevé ou maintenu celui des 2 autres. (L'objectif de rendement « jours ANS » désigne le nombre de jours en hospitalisation que les patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers ont attendu avant de recevoir des soins ailleurs ou leur congé.) Le Ministère a indiqué qu'il a défini les objectifs révisés conjointement avec les RLISS pour tenir compte des circonstances et des défis locaux.
- **Les RLISS peuvent faire davantage pour définir la capacité du système**—La capacité s'entend de la mesure dans laquelle l'offre de services répond à la demande actuelle ou future. Des préoccupations ont été soulevées au sujet de la planification pour pallier la capacité insuffisante dans les secteurs des soins palliatifs, des soins à domicile et communautaires, et des services de réadaptation.
- **Les RLISS doivent mieux surveiller le rendement des fournisseurs de services de santé**—Dans les quatre RLISS visités, nous avons noté l'absence d'uniformité dans la surveillance de la qualité des services de santé et l'absence de vérification des renseignements sur le rendement soumis par les fournisseurs de services de santé (dont certains étaient erronés). Nous avons aussi observé que les fournisseurs de services de santé non performants ne sont pas toujours traités en conformité avec les directives du Ministère. Dans ce dernier cas, nous avons remarqué que les quatre RLISS visités se limitaient à discuter et à échanger de l'information avec les fournisseurs de services de santé, même pour des problèmes qui persistaient depuis des années.
- **Les plaintes des patients ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux**—Il n'y a pas de processus commun pour gérer les plaintes des patients dans l'ensemble des RLISS, qui ne veillent pas toujours à ce que les plaintes soient réglées de façon appropriée. À l'échelle de la province en 2014, trois RLISS n'ont pas fait de suivi des plaintes ou ont fait un suivi partiel seulement.
- **L'achat collectif et l'intégration des services administratifs ne sont pas mis en oeuvre uniformément ni pleinement exploités**—Les RLISS n'ont pu démontrer qu'ils ont maximisé l'efficience économique dans la prestation des services de santé en conformité avec leur mandat, car l'achat collectif et l'intégration des services administratifs (c.-à-d. le regroupement des opérations administratives et opérationnelles des RLISS ou des fournisseurs de services de santé) différaient dans

les quatre RLISS visités. D'après les résultats de notre sondage, plus de fournisseurs de services de santé voulaient que les RLISS explorent d'autres occasions d'achat collectif et d'intégration des services que ceux qui ne le voulaient pas. Alors que plus de 70 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS estimaient que les réseaux ont réalisé des économies dans la prestation des services de santé, un quart seulement des fournisseurs de services de santé sondés partageaient cet avis.

Le présent rapport renferme 20 recommandations, comportant 37 mesures, afin de donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

En 2006, le gouvernement a établi les RLISS en reconnaissance du fait que le système de santé est mieux organisé et géré à l'échelon local. Dans le modèle des RLISS, le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services de santé travaillent en collaboration à la planification, au financement et à l'intégration des services de santé afin d'améliorer l'accès aux soins et la coordination de la prestation des services dans les régions desservies par les RLISS.

Les RLISS sont des partenaires clés qui collaborent avec le Ministère à la mise en oeuvre de *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé*, le plan directeur du gouvernement pour la prochaine phase de la transformation des soins de santé. *Priorité aux patients* vise à accorder la priorité aux personnes et aux patients en améliorant leur expérience des soins de santé et leurs résultats connexes. Grâce à leur vaste connaissance et compréhension des collectivités locales, les RLISS sont les mieux placés pour traduire les priorités provinciales exposées dans *Priorité aux patients* en interventions locales. Tablant sur leur connaissance et compréhension approfondies du système de santé local et des besoins de leur population, les RLISS ont réalisé des progrès substantiels pour que les Ontariens aient accès à des soins axés sur la personne de grande qualité.

Dans un système de santé complexe qui compte plus de 1 800 fournisseurs de services dans de nombreux secteurs, les RLISS ont travaillé à l'échelon local pour mettre en oeuvre des initiatives d'amélioration dans les collectivités provinciales, dont bon nombre ciblent les personnes ayant les besoins les plus importants. Les RLISS ont été des champions efficaces du virage des soins actifs aux soins communautaires, afin de pouvoir utiliser de façon optimale nos ressources hospitalières et offrir à la population plus d'options en matière de soins à domicile. Les RLISS ont aussi fait preuve de transparence et de responsabilisation dans les activités suivantes : diriger d'importantes activités de participation communautaire; élaborer et publier des plans triennaux d'intégration des services de santé ainsi que des plans d'activités et des rapports annuels; et tenir des réunions du conseil ouvertes au public.

Le Ministère souscrit aux recommandations formulées dans l'audit de la vérificatrice générale auprès des RLISS. Les recommandations prennent appui sur le solide cadre de reddition de compte et de gestion du rendement mis en place conjointement par le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services de santé, et appuient le travail continu pour améliorer les soins aux patients et l'accès aux services de santé à l'échelle de la province.

RÉPONSE GLOBALE DES RLISS

Les RLISS sont reconnaissants de l'occasion de participer à cet audit. Les observations, les réflexions et les recommandations présentées dans le rapport de la vérificatrice générale appuient leurs efforts et leur engagement constants à améliorer le système de santé de l'Ontario pour les personnes et les collectivités qu'ils desservent. Le rapport d'audit souligne

les principaux domaines d'intérêt liés au rôle que jouent les RLISS dans le système de santé global—le rendement, la reddition de compte, l'intégration et le financement. Les RLISS conviennent de ces domaines cibles et examineront attentivement les recommandations et les commentaires formulés.

Les RLISS sont conscients de leur contribution unique au rendement du système de santé. Ils exercent des fonctions de planification, de financement, de facilitation et de direction du système, mais ils ne sont pas des fournisseurs de soins directs ni des exploitants des services de santé. Alors que les indicateurs actuels, comme les temps d'attente, les taux de réadmission et d'autre niveau de soins (ANS) sont importants, ils constituent des mesures indirectes seulement du rendement des RLISS et de l'exécution de leur mandat. Les RLISS participent à la détermination et à l'élaboration de mesures plus directes pour mesurer leur rendement.

Les indicateurs du rendement du système de santé ont évolué au cours des 10 années d'existence des RLISS, donnant lieu à la révision des définitions, des spécifications ou des sources de données. L'évolution des indicateurs est importante et favorable, mais les modifications limitent la capacité de tirer des conclusions sur le rendement au fil du temps, ce qu'il faut faire avec prudence. Les comparaisons du rendement des différents RLISS fondées uniquement sur des indicateurs particuliers doivent aussi être faites avec circonspection. Les RLISS partagent la préoccupation soulevée par la vérificatrice générale au sujet de l'écart considérable entre le rendement des RLISS par rapport aux indicateurs. Il faut cependant tenir compte des différences contextuelles passées et actuelles entre les RLISS qui influencent les résultats, y compris les facteurs démographiques de la population, l'état de santé, la géographie, les niveaux de service et les fournisseurs. Malgré ces défis, les RLISS poursuivront leurs efforts actifs, en collaboration avec les fournisseurs de services de santé et le Ministère, pour améliorer le rendement du système de santé qui est mesuré par les indicateurs définis dans leur entente de responsabilisation.

En vertu de la *Loi sur l'intégration du système de santé local* (la Loi), les RLISS s'acquittent de responsabilités en matière de planification, d'intégration et de financement des soins et des services fournis dans les collectivités par les fournisseurs de services de santé. L'un des buts que doivent remplir les RLISS aux termes de la Loi est de « [...] permettre aux collectivités locales de prendre des décisions au sujet de leur système de santé ». À cette fin, les RLISS collaborent avec les collectivités et sollicitent leurs commentaires, que ce soit auprès de patients, de fournisseurs de services de santé, de citoyens, d'associations, de municipalités et d'autres intervenants. Les RLISS sont les mieux placés pour comprendre les forces, les défis et les besoins de la population et des fournisseurs sur leur territoire, ce qui est l'aspect clé pour mettre en place un système de santé robuste et durable qui accorde la priorité aux patients. Au moyen d'ententes de responsabilisation en matière de services et de solides relations de travail, les RLISS tiennent les fournisseurs de services de santé responsables de la qualité, du volume et de la valeur des soins et des services qu'ils prodiguent. Les RLISS prennent ces responsabilités très au sérieux et cherchent constamment à améliorer leur rendement.

Les RLISS accueillent favorablement la rétroaction et les commentaires communiqués dans les activités formelles et informelles de participation communautaire, la collaboration avec les fournisseurs de services de santé et le présent rapport de la vérificatrice générale de l'Ontario. Ils entendent collaborer avec le Ministère et les autres intervenants pour répondre aux recommandations en prenant les mesures décrites ci-après.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Avec le temps, le rendement s'est amélioré dans quelques secteurs seulement et varie d'un RLISS à l'autre, et l'écart s'est creusé dans les deux tiers des secteurs mesurés

Étant donné l'accroissement et le vieillissement de la population, l'amélioration continue du système de santé est cruciale pour que les patients reçoivent des soins de santé de la plus grande qualité possible. Étant donné que la province est divisée en 14 secteurs pour les besoins de la planification, du financement et de l'intégration des services de santé, les patients devraient s'attendre à recevoir en temps opportun des soins de qualité essentiellement uniforme, quel que soit leur lieu de résidence. Toutefois, nous avons noté que le rendement des RLISS ne s'était pas grandement amélioré depuis leur création et qu'il variait de l'un à l'autre. De plus, entre 2012 et 2015, l'écart de rendement des RLISS s'est accru dans les deux tiers des secteurs, malgré l'objectif du Ministère de réduire cet écart. Par conséquent, la possibilité que les patients reçoivent des soins uniformes de bonne qualité partout dans la province est limitée.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.1.1. Aucune amélioration notable du rendement des RLISS depuis leur création

Nous avons comparé le rendement des 14 RLISS entre 2007 et 2015 afin de déterminer s'il s'était amélioré avec le temps. En général, le rendement des RLISS dans 9 des 15 secteurs de rendement est demeuré relativement stable ou s'est détérioré depuis 2010 ou auparavant, comme le montre la **figure 6**. Par conséquent, les RLISS ne peuvent démontrer qu'ils sont parvenus à intégrer le système de santé local ou à améliorer les soins aux patients et leur accès à des services de santé de grande qualité.

L'**annexe 3** présente les tendances de rendement dans les 15 secteurs entre 2007 et 2015.

Le rendement a diminué dans les secteurs mesurant les services de santé intégrés

Quatre des quinze secteurs de rendement mesurent les activités des RLISS pour intégrer les services de santé. Pour que les RLISS connaissent du succès dans ces secteurs, ils doivent assurer la prestation efficiente et efficace des services à la fois dans les hôpitaux et le milieu des soins communautaires. Ces secteurs de rendement sont les suivants :

- la réadmission de groupes choisis de patients hospitalisés ayant reçu des soins actifs à un établissement hospitalier quelconque dans les 30 jours de leur congé;
- les visites imprévues répétées au service d'urgence des patients ayant des problèmes de santé mentale;
- les visites imprévues répétées au service d'urgence des patients ayant des problèmes de toxicomanie;
- le nombre de jours d'hospitalisation des patients qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers mais qui attendaient de recevoir des soins ailleurs ou leur congé (désigné comme autre niveau de soins ou jours ANS).

À l'échelon provincial, le rendement a progressivement diminué dans trois de ces quatre secteurs depuis la création des RLISS. (Concernant les jours ANS, le rendement a diminué depuis la création des RLISS en 2010-2011, puis est demeuré relativement constant de 2011-2012 à 2014-2015.) Par exemple, durant l'exercice clos le 31 mars 2010 (le dernier pour lequel des données comparatives sont disponibles), environ 26 % des patients provinciaux ayant un problème de toxicomanie ont visité le service d'urgence dans les 30 jours de leur première visite. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, ce taux était passé à près de 30 %. Les visites

imprévues répétées au service d'urgence ne sont pas seulement problématiques en soi, mais elles ont aussi un effet sur les temps d'attente. Cette tendance montre que les RLISS peuvent faire davantage pour planifier et intégrer les services de santé afin d'améliorer l'accès des patients aux services communautaires.

De même, un plus grand nombre de jours en hospitalisation était utilisé par les patients qui n'avaient plus besoin de soins hospitaliers actifs au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015, comparativement à 2007 lorsque les RLISS sont entrés en exploitation. Au cours de l'année qui a précédé la première année complète d'opération des RLISS, 12 % de tous les jours d'hospitalisation étaient attribuables aux patients ANS. Ce taux a augmenté en 2011, se situant à 16 %, puis de nouveau entre 2012 et 2015 s'établissant à 14 %. Cette tendance montre qu'un nombre substantiel de patients reçoivent des soins dans un établissement qui n'est plus approprié à leurs besoins, ce qui peut avoir un impact négatif sur leur santé. De plus, il est beaucoup plus coûteux de garder les patients à l'hôpital que de leur prodiguer des soins en milieu communautaire.

Nous sommes conscients que le vieillissement de la population est un facteur intervenant dans l'augmentation du nombre de jours ANS—la proportion de personnes âgées de 75 ans et plus a haussé progressivement, passant de 6,2 % à 6,9 % de 2006 à 2014. Ces dernières années, les quatre RLISS visités ont tous considéré les services de santé pour les adultes âgés comme un secteur de service prioritaire. Quoi qu'il en soit, le Ministère et les RLISS peuvent faire davantage pour améliorer la planification des services de santé pour cette population, de sorte que ces patients reçoivent les soins dont ils ont besoin.

Le rendement général de certaines interventions hospitalières a diminué ou est essentiellement demeuré inchangé depuis 2010

Alors que l'accès à des chirurgies particulières (chirurgie de la cataracte, arthroplastie de la hanche et du genou) et aux tomodensitogrammes (TDM) s'est amélioré entre la création des RLISS et 2010, le rendement général a atteint un plateau ou s'est dégradé depuis. Par exemple, entre 2007 et 2010, les temps d'attente pour une chirurgie de la cataracte ont diminué, soit de 220 à 108 jours pour 90 % des patients de la province. Ce rendement a cependant empiré depuis 2010 et au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, atteignant 160 jours, comparativement à la cible provinciale de 182 jours.

Entre 2007 et 2015, les temps d'attente globaux dans la province pour tous les types de pontages coronariens (urgents, semi-urgents et non urgents) sont demeurés constants à près de 40 jours.

Les résultats de notre sondage ont montré qu'alors que 60 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS estimaient que le système de santé performait comme prévu, étant donné que les RLISS sont en exploitation depuis 2007 seulement, seulement un quart des fournisseurs de services de santé était de cet avis.

Le rendement de certains RLISS est invariablement inférieur à la moyenne provinciale

Depuis la mise en place des RLISS, 3 d'entre eux ont constamment obtenu un rendement inférieur à celui des autres dans au moins 5 des 15 secteurs de rendement. Par exemple, entre mars 2007 et mars 2015, un RLISS a toujours performé à un niveau inférieur au rendement provincial global dans les domaines suivants : les patients ayant des troubles de santé mentale et de toxicomanie qui ont visité à répétition le service d'urgence dans les 30 jours de leur première visite; les patients non admis à l'hôpital qui attendaient plus longtemps dans le service d'urgence pour recevoir des soins; et les patients qui attendaient plus longtemps pour une chirurgie du cancer. Nous discutons à la **section 4.2.3** des mesures prises par le Ministère à l'endroit des RLISS dont le rendement était inférieur aux niveaux attendus.

4.1.2 Le rendement de l'Ontario est supérieur à la moyenne canadienne dans la majorité des secteurs mesurés pour les RLISS, mais peut s'améliorer dans d'autres secteurs

L'**annexe 4** compare le rendement de l'Ontario à celui du reste du Canada pour plusieurs indicateurs de rendement du système de santé établis par Qualité des services de santé Ontario et l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS). Entre 2010 et 2014, le rendement de l'Ontario était supérieur à la moyenne canadienne dans la majorité des secteurs mesurés pour les RLISS, soit l'accès à la radiothérapie et la réadmission en santé mentale après 30 jours. Son rendement était cependant inférieur à la moyenne dans d'autres secteurs, tels que l'accès à une chirurgie de la cataracte et l'amélioration de l'information communiquée aux patients à leur congé de l'hôpital concernant ce à quoi ils peuvent s'attendre à leur retour à la maison.

4.1.3 Le rendement varie d'un RLISS à l'autre

Dans l'ensemble, la population ontarienne ne jouit pas d'un accès équitable aux services de santé pour divers facteurs, dont la fluctuation du rendement des RLISS, non seulement dans les 15 secteurs que cible le Ministère, mais aussi dans ceux pour lesquels Qualité des services de santé Ontario et l'ICIS produisent des rapports. Cet écart, qui est parfois substantiel, signifie que certaines personnes, selon leur lieu de résidence, bénéficient d'un meilleur accès aux soins de santé pleinement intégrés et certaines ne reçoivent pas de soins dans les milieux les plus appropriés, parfois à des coûts supérieurs à ceux nécessaires. En outre, lorsque plusieurs RLISS sont responsables de différentes zones d'un grand centre urbain, les personnes peuvent ne pas avoir un accès égal aux services de santé, même si le public peut s'attendre à une expérience similaire en raison de la taille comparable de la population et de l'infrastructure de santé dans chaque RLISS. Par exemple, cinq RLISS supervisent les services de santé offerts dans la Ville de Toronto. Les résidents de Toronto Est et de Scarborough sont situés à proximité des réseaux et habitent des quartiers ayant beaucoup d'aspects en commun; ceux de Toronto Est sont desservis par le RLISS du Centre-Toronto et ceux de Scarborough par celui du Centre-Est. Pourtant, les temps d'attente de ces résidents diffèrent grandement pour certaines interventions hospitalières.

En réponse à notre sondage, la moitié des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS croyaient que le niveau de soins de santé offerts aux Ontariens était plus équitable que celui qui existait avant leur création. Un tiers seulement des fournisseurs de services de santé partageaient cet avis. De plus, en réponse à la question de savoir si les Ontariens ont accès à un ensemble comparable de services de santé quel que soit leur lieu de résidence, plus de 60 % des fournisseurs de services de santé et plus de 40 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS ont répondu par la négative.

Indicateurs de rendement mesurés par le Ministère

Comme le montre la **figure 7**, le rendement dans les 15 secteurs variait dans l'ensemble des RLISS pour l'exercice terminé le 31 mars 2015. L'écart de rendement entre le RLISS ayant le meilleur rendement et celui ayant le pire rendement pouvait être jusqu'à sept fois plus élevé. Voici des exemples :

- Pour l'ensemble de l'Ontario, 14 % des jours en hospitalisation (aussi appelé jours ANS comme expliqué à la **section 4.1.1**) étaient utilisés par les patients qui n'avaient plus besoin de soins hospitaliers, mais attendaient à l'hôpital pour recevoir des soins ailleurs ou leur congé. Dans les 14 RLISS cependant, les jours ANS variaient grandement, soit d'environ 7 % des jours en hospitalisation dans un réseau à près de 23 % dans un autre—un écart de plus

du triple. Cette utilisation inefficace des ressources hospitalières peut dénoter le manque d'intégration dans le système et de disponibilité des services après le congé, ainsi qu'un processus inadéquat pour coordonner les congés. Nous avions signalé cette situation dans notre audit de 2010 sur la mise en congé des patients hospitalisés, ce qui cause des retards dans les dispositions de congé.

- À l'échelle de la province, environ 38 % des patients ayant les besoins les moins urgents ont subi un examen IRM dans un délai de 28 jours. (Au moment de notre audit, même si le Ministère, par l'entremise d'Action Cancer Ontario, recueille des données et produit des rapports sur les temps d'attente pour les examens IRM pour les patients ayant les besoins les moins urgents, ces données ne sont pas comparées aux objectifs et ne sont pas comprises dans les ententes de responsabilisation des RLISS.) Le RLISS le plus performant a fourni un accès dans les 28 jours à plus de la moitié des patients, comparativement à un autre RLISS qui a facilité un accès rapide à 11 % seulement de ses patients.
- En Ontario, 90 % des patients aiguillés vers un CASC par leur médecin de famille ou de premier recours (à l'opposé d'un hôpital après un séjour hospitalier) ont reçu leur premier service à domicile du CASC dans les 28 jours. Toutefois, selon le lieu de résidence dans la province, le temps d'attente variait de 12 jours à 82 jours, une différence de près de 2 mois.

Analyse de l'information de l'Institut canadien d'information sur la santé

Selon le rapport d'avril 2015 de l'ICIS sur les temps d'attente au Canada, il y avait une « variation importante » entre les six RLISS qui desservent Toronto et les régions voisines pour une arthroplastie de la hanche et du genou au cours de la période d'avril à septembre 2014. Ces exemples montrent que l'accessibilité à des services de santé similaires

Analyse de l'information de Qualité des services de santé Ontario

D'après le rapport annuel, publié en novembre 2014, de Qualité des services de santé Ontario sur le rendement du système de santé, l'écart entre le RLISS le plus performant et celui le moins performant était important, comme le montre la **figure 8**. Les exemples qui suivent révèlent qu'en 2012-2013 (le dernier exercice pour lequel de l'information était disponible au moment de notre audit), les Ontariens ne recevaient pas toujours des soins de santé dans les établissements les plus appropriés :

- Pour chaque tranche de 100 000 personnes, il y a en moyenne 246 cas d'hospitalisation pour un trouble médical qui aurait pu être soigné à moindres frais hors de l'hôpital. Le RLISS au taux d'hospitalisation le plus bas au cours de l'exercice a affiché 159 cas pour 100 000 personnes, alors que le RLISS au taux le plus élevé présentait le triple des cas (436 par tranche de 100 000 personnes).
- En moyenne, les Ontariens ont attendu 111 jours pour être admis à partir de leur collectivité (soit de leur domicile ou d'un logement avec services de soutien) à un foyer de soins de longue durée. Dans un RLISS, le délai d'attente moyen était de 53 jours, tandis que celui d'un autre était quatre fois plus élevé, soit 219 jours. La taille de la liste d'attente et le nombre de lits disponibles peuvent avoir un effet sur les longs temps d'attente.
- Les Ontariens ont attendu en moyenne 65 jours pour être admis à un foyer de soins de longue durée à partir de l'hôpital. Les patients d'un RLISS attendaient seulement 33 jours en moyenne, tandis que le délai d'attente moyen dans un autre RLISS était 5 fois plus long, c.-à-d. 152 jours. Répétons que les temps d'attente peuvent être fonction de la taille de la liste d'attente et du nombre de lits disponibles.

Figure 8 : Rendement des RLISS les plus performants et les moins performants selon les indicateurs de Qualité des services de santé de l'Ontario*, 2012-2013 et 2013-2014

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

Indicateurs pour lesquels des données sur le rendement des RLISS ont été publiées	Période visée	Rendement réel		
		RLISS les plus performants	RLISS les moins performants	Résultats provinciaux
[illegible] complexes qui ont reçu la première visite pour un soutien personnel dans les cinq jours de l'autorisation des services	[illegible] 2013-2014	[illegible]	60,5 %	84,0 %
% de personnes qui ont obtenu un rendez-vous chez leur fournisseur de soins primaires le jour où elles sont tombées malades ou le lendemain	2013	54,2 %	29,2 %	45,3 %
% de personnes ayant éprouvé de la difficulté à obtenir des soins en soirée ou le week-end, sans cependant se rendre au service d'urgence	2013	42,9 %	68,2 %	53,7 %
Nombre médian de jours pour une admission à un foyer de soins de longue durée à partir de l'hôpital	2012-2013	33 jours	[illegible]52 jours	65 jours
Nombre médian de jours pour une admission à un foyer de soins de longue durée à partir de la maison	2012-2013	53 jours	[illegible]19 jours	111 jours
Nombre d'hospitalisations pour des troubles médicaux qui peuvent être traités hors des hôpitaux par tranche de 100 000 personnes	2012-2013	159	436	246
Taux de réadmission dans les 30 jours de l'hospitalisation pour un diagnostic médical	2012-2013	12,0 %	14,5 %	13,5 %
Taux de réadmission dans les 30 jours de l'hospitalisation pour un diagnostic chirurgical	2012-2013	5,8 %	8,0 %	7,0 %

* Ces indicateurs de rendement diffèrent de ceux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

varie d'un RLISS à l'autre, même dans une grande région urbaine dont la taille de la population et l'infrastructure de santé sont semblables.

Nous avons utilisé les données annuelles pour la période terminée le 31 mars 2015, que nous avons obtenues du Ministère, et avons noté la même fluctuation que dans les données sur six mois compilées par l'ICIS en 2014 :

- Le RLISS le plus performant de la région de Toronto exécutait une arthroplastie de la hanche dans le délai prévu de 182 jours pour 97 % des patients, alors que le RLISS le moins performant avait respecté ce délai pour 49 % seulement des patients.
- Le RLISS le plus performant de la région de Toronto exécutait une arthroplastie du genou dans le délai prévu de 182 jours pour 95 % des patients, alors que le [illegible]LISS le moins performant avait respect[illegible] ce délai pour 44 % seulement des patients.

Nous avons appliqué les ob[illegible]rvations de l'ICIS aux zones à l'extérieur de Toro[illegible]to et noté des disparités régionales entre les [illegible]LISS voisins pour l'exercice clos le 31 mars 2015. [illegible]ar exemple :

- Dans deux RLISS voisins [illegible]u sud, alors que 96 % des patients desser[illegible]s par un réseau ont attendu les 182 jours [illegible]ibles pour une arthroplastie de la hanch[illegible], ceux de l'autre réseau étaient moins cha[illegible]ceux—seulement 50 % des arthroplasties d[illegible] la hanche ont été exécutées dans le dél[illegible] cible (à l'échelle provinciale, 86 % des pat[illegible]nts ont subi une arthroplastie de la hanch[illegible] dans le délai de 182 jours).

- 30 % des visites répétées au service des urgences ont été faites par des Ontariens ayant un problème de toxicomanie dans les 30 jours suivant leur première visite. Dans deux RLISS voisins du nord, les patients d'un réseau ont affiché un taux de retour semblable à celui de l'Ontarien moyen, mais ce taux était supérieur (40 %) dans l'autre réseau.

4.1.4 L'écart de rendement entre les RLISS s'est creusé avec le temps

Le Ministère s'est fixé l'objectif de réduire l'écart de rendement des RLISS au fil du temps afin d'éviter la forte fluctuation du niveau de services de santé dans la province. Il n'a cependant pas précisé le degré de variation qu'il considère comme acceptable pour chacun des secteurs de rendement et n'a pas établi d'échéancier pour ramener les écarts à un niveau acceptable.

Nous avons examiné l'écart de rendement des différents RLISS entre les exercices 2012 et 2015 et constaté une augmentation dans 10 des 15 secteurs de rendement (voir la **figure 9**). (Nous avons commencé notre évaluation à partir de l'exercice 2011-2012 parce que le Ministère a introduit 7 des 15 secteurs de rendement en 2010-2011 seulement.)

Par exemple, pour l'exercice clos le 31 mars 2012, les patients du RLISS le moins performant ont attendu 194 jours pour une chirurgie de la cataracte semi-urgente, ou 5 fois plus que ceux du RLISS le plus performant (attente de 41 jours). Trois ans plus tard, cet écart de rendement s'était creusé, l'attente étant de 5 à 31 fois plus longue.

Le Ministère doit mieux comprendre les raisons de l'écart croissant dans le rendement des RLISS afin de prendre les mesures appropriées pour le réduire. Si c'est parce que les RLISS les plus performants adoptent de meilleures pratiques, il faut cerner ces pratiques et les échanger avec les autres RLISS. Si c'est parce que les RLISS les moins performants rencontrent des obstacles croissants, ce qui explique leur rendement inférieur, il faut cerner et surmonter ces obstacles. Nous approfondissons l'analyse à ce sujet à la **section 4.2.3**.

RECOMMANDATION 1

Pour réduire l'écart dans le rendement des services de santé entre les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec ceux-ci, doit :

- analyser les raisons de l'écart croissant dans le rendement des RLISS pour les secteurs de rendement clés;
- déterminer le degré de variation dans le rendement des RLISS qu'il considère comme acceptable pour chaque secteur de rendement mesuré;
- fixer un échéancier pour ramener l'écart de rendement des RLISS à un niveau acceptable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille cette recommandation et entend continuer à travailler avec les RLISS pour comprendre les problèmes de rendement dans la province.

Les indicateurs et objectifs de rendement de chaque RLISS sont définis dans l'entente de responsabilisation conclue avec le Ministère. Dans le cadre du processus lié aux ententes, le Ministère et les RLISS déterminent le degré de variation acceptable par rapport aux objectifs et l'échéancier pour corriger les écarts de rendement.

Le Ministère et les RLISS ont récemment terminé la refonte des indicateurs et objectifs de rendement afin d'orienter le travail conjoint en 2015-2018, en tenant compte des occasions de mises à jour annuelles. Ils comptent utiliser les examens trimestriels des données sur les indicateurs de rendement pour cerner les priorités communes relatives aux stratégies, aux investissements et aux initiatives provinciaux qui seraient bénéfiques pour tous les patients des RLISS.

Figure 9 : Secteurs dans lesquels l'écart de rendement entre les RLISS s'est creusé entre 2011-2012 et 2014-2015

Sources des données : Action Cancer Ontario, Réseau ontarien de soins cardiaques, ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Exercice terminé le 31 mars 2012			Exercice terminé le 31 mars 2015		
Secteur de rendement	RLISS les plus performants	RLISS les moins performants	Écart de rendement entre le RLISS le plus performant et le RLISS le moins performant (%)	RLISS les moins performants	RLISS les plus performants	Écart de rendement entre le RLISS le plus performant et le RLISS le moins performant (%)
90e centile des temps d'attente pour une chirurgie de la cataracte—semi-urgente (jours)	194	41	4,7	609	20	30,5
90e centile des temps d'attente pour une chirurgie du cancer—urgente (jours)	45	14	3,2	108	14	7,7
90e centile des temps d'attente pour un pontage coronarien—semi-urgent (jours)	39	15	2,6	93	13	7,2
90e centile des temps d'attente pour recevoir les services à domicile d'un CASC (jours)	64	20	3,2	82	12	6,8
90e centile des temps d'attente pour un pontage coronarien—urgent (jours)	15	5	3,0	20	5	4,0
90e centile des temps d'attente pour un pontage coronarien—non urgent (jours)	58	23	2,5	117	29	4,0
90e centile des temps d'attente pour une chirurgie de la cataracte—urgente (jours)	173	33	5,2	187	30	6,2
90e centile des temps d'attente pour un TDM—semi-urgent (jours)	42	14	3,0	39	11	3,5
90e centile des temps d'attente pour un TDM—non urgent (jours)	68	28	2,4	66	20	3,3
90e centile des temps d'attente pour une arthroplastie de la hanche—non urgente (jours)	323	133	2,4	337	133	2,5
Nombre de jours autre niveau de soins (ANS) durant un séjour à l'hôpital (%)	27	10	2,7	23	7	3,3
90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients admis (heures)	45	24	1,8	38	17	2,3
90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients non admis dont l'état de santé est complexe (heures)	8	7	1,3	8	6	1,4
Visites imprévues répétées dans les 30 jours au service d'urgence pour des troubles de santé mentale (%)	25	14	1,7	27	15	1,8

4.2 Aucun des RLISS n'a satisfait tous les objectifs de rendement, et le Ministère peut faire davantage pour les aider à améliorer leur rendement

Aux termes du protocole d'entente entre le Ministère et chacun des 14 RLISS, en vigueur de 2013 à 2017, le ministre peut prendre des mesures ou demander aux RLISS de le faire afin de combler leurs lacunes administratives ou opérationnelles. De même, les ententes de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS précisent que le ministre peut proposer des mesures correctives pour les aider à améliorer leur rendement.

En réalité, lorsque le rendement d'un RLISS ne répond pas aux attentes, le Ministère adopte une approche collaborative pour travailler avec le réseau afin de cerner les problèmes et de déterminer les prochaines étapes susceptibles d'améliorer son rendement. Même si ce choix peut reposer sur des raisons valides, il n'en demeure pas moins que les lacunes dans le rendement persistent d'une année à l'autre.

L'un des facteurs contributifs de la variation du rendement des RLISS est que le Ministère a négocié différents objectifs pour chaque RLISS afin qu'il performe dans les 15 secteurs de rendement. Nous avons noté qu'alors que certains objectifs pour des troubles de santé particuliers ont été élaborés en s'inspirant de données probantes, cela n'a pas été fait pour d'autres. Plutôt, ils sont basés sur le rendement de l'exercice précédent et les défis locaux.

Un autre inconvénient est que les RLISS ne gèrent pas le secteur des soins primaires. Si ces soins ne sont pas disponibles ou si les interventions des fournisseurs de soins primaires, comme les médecins de famille, ne sont pas harmonisées avec celles des RLISS, les réseaux peuvent difficilement remplir les objectifs et les attentes du Ministère.

De plus, ni le Ministère ni la loi n'ont clairement défini le système de santé pleinement intégré, ce qui met en doute l'efficacité des plans d'intégration des services de santé, qui sont établis par les RLISS tous les trois ans, à réaliser le but ultime de mettre en place un système de santé intégré.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.2.1 Les RLISS n'ont pas atteint tous les objectifs de rendement

Aucun des 14 RLISS n'a rempli les objectifs et les attentes dans les 15 secteurs de rendement qui servent à mesurer leur efficacité, comme défini dans leur entente de responsabilisation conclue avec le Ministère. Ces secteurs sont assortis d'indicateurs visant à mesurer l'accès à des services de santé particuliers et aux soins de santé coordonnés, ainsi que les tendances de réadmission des patients présentant un trouble de santé donné. La liste complète des 15 secteurs de rendement est présentée à la figure 4.

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, le RLISS le plus performant a atteint les objectifs de rendement dans 10 secteurs, tandis que les RLISS les moins performants (au nombre de 4) les ont atteints dans 4 secteurs. En moyenne, les RLISS ont rempli les objectifs dans 6 des 15 secteurs de rendement (voir la figure 10).

En général au cours de cet exercice, les RLISS ont donné un rendement satisfaisant en ce qui concerne l'accès en temps opportun aux chirurgies du cancer et aux pontages coronariens. Dans presque tous les RLISS sauf 2, au moins 90 % des patients ont subi une chirurgie du cancer dans un délai de 84 jours. Dans 8 des 9 RLISS qui pratiquent les pontages coronariens, presque tous les patients ont subi cette intervention dans les 90 jours. Quoi qu'il en soit, Action Cancer Ontario, un organisme gouvernemental provincial, est principalement responsable de la planification et de l'affectation des ressources pour les chirurgies du cancer et du travail avec les fournisseurs de services de santé dans chaque RLISS, afin d'améliorer les soins de cancérologie pour les personnes desservies.

D'ailleurs, la majorité des RLISS n'ont pas atteint le niveau de rendement attendu en raison du trop

Figure 10 : Rendement lié à l'atteinte des objectifs propres aux RLISS dans 15 secteurs mesurés, par RLISS, exercice terminé le 31 mars 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Système de santé local (RLISS)	Secteur de rendement* 1 (h)	2 (h)	3 (h)	4 (%)	5 (%)	6 (%)	7 (%)	8 (%)	9 (%)	10 (%)	11 (%)	12 (jours)	13 (%)	14 (%)	15 (%)	Nbre d'indicateurs pour lesquels le RLISS a atteint l'objectif particulier
Centre-Ouest	34,42	7,07	3,50	93,55	n/a	89,20	49,08	44,31	15,20	85,21	6,82	18	15,66	25,16	25,77	4
Hamilton Niagara Haldimand Brant	34,67	7,30	4,50	86,89	100	85,39	81,91	78,44	45,98	77,09	17,62	23	16,44	18,84	26,64	4
Nord-Est	32,22	5,57	3,95	87,43	99	91,11	78,14	71,52	47,34	71,27	22,58	78	18,74	17,24	29,42	4
Nord-Ouest	31,37	6,77	3,88	95,26	n/a	94,44	75,54	64,20	50,08	79,35	21,39	35	17,24	16,83	40,65	4
Érié St-Clair	24,37	6,88	4,00	96,86	n/a	97,10	84,91	78,93	27,31	96,17	18,22	16	16,28	17,24	23,50	5
Simcoe Nord Muskoka	27,20	6,20	3,95	98,38	n/a	94,10	91,64	88,65	11,10	59,65	21,25	82	15,87	15,33	23,43	5
Waterloo Wellington	17,45	6,33	4,23	98,41	100	95,11	89,34	86,48	37,75	70,41	12,47	12	16,05	15,06	23,20	5
Mississauga Halton	34,80	6,12	3,58	96,25	99	95,83	97,02	80,41	21,12	51,35	12,27	26	15,32	16,35	25,13	6
Sud-Est	27,22	6,70	4,28	96,71	99	93,54	50,00	78,97	51,47	94,71	13,87	23	16,89	22,20	25,00	6
Sud-Ouest	25,30	6,32	3,82	91,28	100	89,13	77,76	79,19	28,83	73,32	8,93	21	17,20	17,63	19,82	7
Centre-Toronto	26,80	7,75	4,47	94,40	99	90,09	88,17	94,25	41,32	59,09	9,63	25	18,79	27,18	40,60	7
Centre-Est	31,30	6,08	4,02	97,22	n/a	98,13	96,57	95,28	55,00	91,54	15,75	23	16,22	19,78	23,97	8
Champlain	26,93	7,60	4,52	97,59	78	89,94	87,48	89,22	35,98	75,66	11,83	56	16,39	17,51	26,43	8
Centre	32,70	6,53	3,43	99,75	99	99,69	96,42	95,32	38,50	88,71	14,40	28	15,50	17,60	23,62	10
Moyenne																6
Nbre total de RLISS qui ont atteint l'objectif local	0	10	8	12	8	10	5	4	3	8	8	0	2	2	1	

* Voir la liste des secteurs de rendement à la figure 4.

Les cases ombragées en gris montrent les RLISS qui ont atteint leurs objectifs locaux respectifs pour l'exercice terminé le 31 mars 2015.

grand nombre de réadmissions dans les établissements de santé et de visites répétées aux services d'urgence ainsi que de longs temps d'attente dans les urgences et pour un examen IRM dans certaines populations de patients. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015, le rendement d'au moins 12 des 14 RLISS était inférieur au niveau cible dans les secteurs critiques suivants :

- *Visites imprévues répétées au service d'urgence des patients ayant des troubles de santé mentale ou de toxicomanie dans les 30 jours d'une visite précédente.* D'après le Ministère, la raison principale de ces visites récurrentes au service d'urgence est l'absence de services communautaires efficaces disponibles au moment de la mise en congé des patients.
- *La réadmission à n'importe quel établissement de soins de groupes particuliers présentant des caractéristiques cliniques similaires pour des soins hospitaliers non urgents dans les 30 jours de leur mise en congé.* Les groupes particuliers éprouvaient l'un ou plusieurs des sept troubles suivants : accident vasculaire cérébral (AVC), bronchopneumopathie chronique obstructive, pneumonie, insuffisance cardiaque congestive, diabète, cardiopathie, et maladies gastro-intestinales. La majorité des patients ayant ces troubles ont été réadmis dans les hôpitaux, alors qu'ils auraient pu être traités ailleurs. D'après le Ministère, les taux de réadmission constituent d'importants indicateurs de la qualité des soins hospitaliers et après la mise en congé. Un rendement médiocre dans ce secteur révèle qu'il faut améliorer la planification des mises en congé et des soins connexes, surtout pour les patients de santé faible et ceux ayant des maladies ou troubles multiples et complexes.
- *Les patients admis à l'hôpital après un séjour de durée donnée (variant de 8 à 30,6 heures selon le RLISS) au service d'urgence.* Une raison de cette occurrence est que les patients ayant des troubles multiples et complexes ont souvent besoin d'examens et de diagnostics plus intensifs. Une autre raison est que les patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers n'ont pas reçu leur congé rapidement et occupaient des lits d'hôpital, comme le montre le taux ANS supérieur au taux cible pour la province.
- *Les patients devant attendre 28 jours ou plus pour un examen IRM non urgent.* La majorité des RLISS éprouvent des difficultés à assurer que les patients reçoivent un examen IRM dans le délai de 28 jours. Les quatre RLISS visités ont indiqué qu'ils n'ont pu répondre à la demande accrue avec leurs ressources existantes. Nous avons tâché de déterminer si les hôpitaux dans ces quatre RLISS avaient respecté le délai d'attente pour les examens IRM non urgents en 2014-2015 (le Ministère n'a pas mesuré le rendement des RLISS lié aux temps d'attentes pour les examens IRM urgents en 2014-2015). Nous avons noté que dans les RLISS individuels, certains hôpitaux réussissaient mieux que d'autres à respecter le délai d'attente, ce qui démontre que les RLISS doivent mieux gérer la capacité et la demande dans leur région.

4.2.2 Les problèmes de rendement persistent dans certains RLISS

Les résultats de certains RLISS sont limités, n'ayant pas atteint les niveaux de rendement attendus sur une longue période. Leur incapacité à réaliser sur une base continue les objectifs de rendement signifie que leurs patients sont constamment désavantagés pour ce qui est de l'accès en temps opportun aux soins de santé de qualité. Par exemple, un des quatre RLISS visités n'a pas respecté la cible annuelle des temps d'attente pour les examens IRM au cours de six des huit années qui ont précédé le 31 mars 2015. Un autre RLISS audité n'a pas respecté sa cible annuelle du délai d'attente pour les arthroplasties de la hanche dans sept des huit dernières années. Dans ces deux cas, les initiatives mises en oeuvre par les RLISS n'ont pas réussi à combler l'écart de rendement. Le Ministère doit

assurer la responsabilisation des RLISS à l'égard de leur rendement. Lorsque nous avons demandé au Ministère les mesures qu'il avait prises pour faire en sorte que ces RLISS améliorent leur rendement, il a répondu que son rôle consistait à surveiller leur rendement et à leur demander des mises à jour des initiatives d'amélioration qu'ils ont entreprises en réponse à leurs problèmes de rendement particuliers. Il a ajouté qu'il travaillait avec les RLISS pour élaborer et mettre en oeuvre des stratégies d'amélioration.

Un problème de rendement persistant : les collectivités rurales et du Nord sous-desservies

Pour donner un autre exemple, dans un RLISS visité, nous avons noté que ni le Ministère ni le réseau n'avaient donné suite aux engagements antérieurs de répondre aux défis de longue date liés à la prestation des services de santé dans les collectivités rurales et du Nord.

De nombreuses études ont révélé qu'on ne répond pas de façon adéquate aux besoins en soins de santé dans le Nord et les autres régions rurales. Par exemple :

- En décembre 2010, un comité sur les soins de santé dans les régions rurales et nordiques, nommé par le Ministère, a souligné le peu de services de santé communautaires disponibles dans les régions rurales. Par conséquent, les patients étaient admis dans les hôpitaux pour des troubles qui seraient traités dans les centres de soins externes dans les régions urbaines (où les patients reçoivent des soins externes seulement en milieu hospitalier ou dans une clinique).
- En 2012 et de nouveau en 2015, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a souligné la pénurie de services à domicile et communautaires dans les collectivités rurales et du Nord.

Un RLISS audité avait observé, en 2006, qu'il fallait préciser les rôles actuels et futurs des hôpitaux dans les petites collectivités, afin de mieux répondre aux besoins des résidents. Au moment de notre audit, ce RLISS poursuivait l'élaboration d'une stratégie régionale visant à mieux appuyer la prestation des services dans les collectivités desservies.

En 2007, Le Ministère avait indiqué qu'il dresserait un plan provincial pour les besoins en santé des collectivités rurales et du Nord, afin d'améliorer l'accès aux services de santé dans ces régions. Au moment de notre audit, il n'avait pas encore dressé ce plan, mais au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2013, il avait créé un fonds quadriennal doté de 80 millions de dollars pour les hôpitaux ruraux et de petite taille, dans le but de resserrer les liens avec les soins communautaires et d'aider les hôpitaux et les fournisseurs de soins communautaires à exercer leurs activités dans un réseau intégré. En mars 2015, le Ministère avait versé des fonds de près de 61 millions à 65 hôpitaux ruraux, surtout destinés à des projets technologiques, tels que l'implantation d'un système de gestion de l'information et la facilitation des dossiers médicaux électroniques. Un consultant externe a terminé l'examen de ce fonds en mars 2015, et a noté que certains projets financés ne présentaient pas d'avantages quantitatifs. À ce titre, il a suggéré au Ministère et aux RLISS participants de normaliser les rapports sur les projets, afin de saisir l'information sur les étapes et les résultats prévus et les progrès réalisés.

RECOMMANDATION 2

Pour faire en sorte que les patients partout dans la province reçoivent des soins dans les niveaux cibles, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent améliorer la gestion de la capacité et de la demande relatives aux services communautaires et aux examens d'imagerie par résonance magnétique (IRM) dans leur région respective.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS reconnaissent leur rôle de chefs de file dans la gestion des ressources locales, le

renforcement continu de la capacité et de la durabilité du système. Toutefois, ils sont aussi conscients de leurs limites dans la gestion de la demande de services, qui est influencée par des facteurs externes à leur champ d'action, tels que les changements démographiques, les besoins de santé de la population, et l'évolution des technologies et des pratiques.

Les RLISS appuient pleinement la vision du Ministère de créer un système axé sur les patients, qui est énoncée dans *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé* (février 2015) et *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire* (mai 2015). Il existe actuellement des disparités dans la province concernant la capacité des fournisseurs de services à domicile et communautaires et la disponibilité des ressources en santé humaine pour répondre à la demande. Les RLISS doivent répondre aux inégalités et aux défis et entendent collaborer avec le Ministère et les fournisseurs de services de santé pour mieux gérer la demande courante et future dans le système. En raison du vieillissement de la population, la demande en services à domicile et dans les collectivités, ainsi que la demande en ressources, continuera d'augmenter.

Les RLISS reconnaissent qu'il faut offrir aux Ontariens ayant besoin d'un examen IRM un accès en temps opportun à ce service diagnostique, mais ils ne sont pas en mesure de contrôler la demande pour ces examens. Cependant, ils ont travaillé avec les hôpitaux pour améliorer l'utilisation et l'efficience et continueront à le faire. Ils poursuivront aussi leur collaboration avec les hôpitaux et le Ministère dans les efforts pour mettre en oeuvre les pratiques exemplaires et pour relever les défis géographiques et d'autre nature associés à l'accès aux examens IRM.

RECOMMANDATION 3

Pour que les patients partout dans la province reçoivent des niveaux de soins équivalents, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- s'assurer que la capacité et la demande relatives aux services communautaires et aux examens IRM sont gérées à l'échelle provinciale en tenant compte des ressources existantes;
- élaborer un plan provincial pour les besoins en santé des collectivités rurales et du Nord, afin de donner suite à son engagement de 2007.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et met en oeuvre des stratégies pour gérer la capacité et la demande en services communautaires. Par exemple, Accès aux soins d'Action Cancer Ontario met au point un outil de planification de la capacité pour les examens IRM qui servira à informer le Ministère de la capacité des RLISS et du besoin en services d'IRM. L'outil tient compte des temps d'attente, de la croissance de la population et des services existants, et servira à appuyer les services d'IRM en fonction des besoins provinciaux.

Le Ministère reconnaît aussi les défis uniques auxquels font face les fournisseurs de services de santé et les établissements dans les régions rurales et nordiques. Il est résolu à répondre aux besoins en soins de santé des collectivités rurales et nordiques en rehaussant l'intégration et la gestion locale des services.

Les hôpitaux dans les régions rurales de l'Ontario, en collaboration avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario et les RLISS, se concertent avec le Ministère pour évaluer les possibilités de créer des carrefours de santé ruraux, qui fourniraient l'accès aux services dans le continuum des soins à une population particulière. En mai 2015, le ministre a annoncé

qu'il comptait donner suite à ce modèle, et le travail est en cours pour déterminer les premiers emplacements.

4.2.3 Le Ministère doit resserrer la surveillance des RLISS

Chaque trimestre, le Ministère examine les données de rendement soumises par les RLISS et rencontre les représentants de 3 ou 4 RLISS à la fois, afin de s'assurer de rencontrer tous les 14 RLISS une fois par année. À ces réunions, les RLISS présentent les initiatives entreprises ou prévues pour combler l'écart dans leur rendement. Le Ministère et les RLISS tiennent d'autres réunions au cours de l'année pour échanger de l'information et discuter de différents programmes, plutôt que de se concentrer sur les problèmes de rendement.

Le Ministère a indiqué qu'il encourageait les RLISS à trouver leurs propres solutions aux problèmes de rendement. Il leur a parfois recommandé de consulter les pratiques exemplaires afin de déterminer où réaliser des gains d'efficience. Nous avons noté que le Ministère avait offert un soutien aux RLISS dans leur recherche de pratiques exemplaires, mais il pourrait adopter une approche plus directive.

Pareille approche permettrait d'éviter les problèmes de rendement persistants de certains RLISS, comme mentionné à la **section 4.2.2**.

Par exemple, le RLISS le plus performant, qui offrait constamment un accès en temps opportun aux chirurgies de la cataracte, a formé un comité interne en avril 2007 pour coordonner et mettre en oeuvre un plan visant à améliorer l'accès aux chirurgies oculaires dans la région. Le Ministère a souligné cette initiative favorable, mais n'a pas demandé aux autres RLISS, surtout ceux dont le rendement est insatisfaisant, d'adopter des pratiques similaires. Un RLISS, dont les patients attendaient toujours le plus longtemps pour une chirurgie de la cataracte, ne planifiait pas et ne surveillait pas l'accès à cette chirurgie sur son territoire. Il concentrait plutôt ses efforts sur les établissements de santé individuels, jusqu'en mai 2014 lorsqu'il a créé un comité interne pour coordonner un plan pour les soins de la vue, qui serait appliqué sur tout son territoire afin d'améliorer l'accès à cette intervention chirurgicale. Même si cette stratégie n'a pas écourté sensiblement dans le RLISS les temps d'attente pour cette intervention, si le Ministère avait exigé que le réseau recentre sa planification stratégique et l'avait informé des pratiques utilisées par le RLISS le plus performant, une solution efficace pour corriger le rendement insatisfaisant aurait pu être proposée plus tôt.

Nous avons constaté que les quatre RLISS audités employaient des approches de résolution de problèmes, comme l'analyse des causes fondamentales, pour déterminer la raison sous-jacente d'un rendement insatisfaisant, mais ces approches n'étaient pas utilisées dans tous les cas. En outre, le Ministère ne faisait pas de promotion active de l'utilisation de telles approches.

Le Ministère peut en faire davantage pour s'assurer que les RLISS non performants fixent un échéancier raisonnable pour résoudre les problèmes sous-jacents et les tenir responsables du respect de cet échéancier.

Les fournisseurs de services de santé ainsi que les membres du conseil et les DG actuels et anciens des RLISS sondés croyaient aussi que le Ministère peut faire davantage pour demander des comptes aux RLISS sur leur rendement. Près des deux tiers pensaient que le Ministère doit faire davantage pour cerner les causes sous-jacentes du non-respect par les RLISS de leurs objectifs de rendement, pour déterminer et mettre en oeuvre les pratiques exemplaires ou les modèles prometteurs (il en est question à la **section 4.4.3**), et pour élaborer des normes de service pour les secteurs communs (voir la **section 4.4.4**). En outre, un tiers seulement des fournisseurs de services de santé estimait que le Ministère avait établi une orientation générale efficace pour le système de santé, comparativement à 55 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS qui pensaient de même.

RECOMMANDATION 4

Pour que le rendement des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) atteigne le niveau souhaité, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec ceux-ci, doit :

- communiquer les pratiques exemplaires observées dans les RLISS performants aux RLISS auprès desquels il doit intervenir pour que ces derniers trouvent des solutions possibles de leur rendement insatisfaisant;
- aider les RLISS à analyser les causes fondamentales des écarts de rendement et à déterminer les mesures à prendre pour régler les problèmes persistants;
- exiger des RLISS qu'ils fixent un échéancier raisonnable pour corriger les écarts de rendement et qu'ils surveillent leurs progrès à ce chapitre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et poursuivra ses efforts auprès des RLISS concernant leur rendement, les écarts de rendement et l'échéancier pour les corriger.

Le Ministère souligne que les RLISS ont adopté et propagé des pratiques exemplaires en établissant des priorités et des solutions qui sont importantes pour les collectivités locales et les fournisseurs. Mentionnons, par exemple, les systèmes de laboratoire intégrés, les stratégies en matière de soins de la vue, l'admission et l'évaluation centralisées des cas orthopédiques, les stratégies de réadaptation à la suite d'un AVC et l'intégration des services de santé mentale qui ont tous été dirigés par des RLISS, puis adoptés par d'autres. Cette toile de fond fait ressortir les solides antécédents dans les stratégies provinciales, comme celles dirigées par Action Cancer Ontario, le Réseau de soins cardiaques et le Ministère, y compris les stratégies en matière de soins palliatifs et de diabète, qui ont toutes été appuyées par les RLISS ainsi que les fournisseurs lors de leur mise en oeuvre. Les RLISS ont collaboré au lancement de stratégies provinciales communes portant sur des priorités partagées, comme la Rehabilitative Care Alliance. Le Ministère est au courant de ces initiatives dirigées par les RLISS et les appuie, et fait une promotion active de leurs pratiques exemplaires auprès d'autres réseaux.

Pour aider les RLISS à analyser les causes fondamentales des écarts de rendement, le Ministère continuera à fournir des données, des analyses et des recherches de politique aux RLISS et sollicitera régulièrement leurs conseils sur les priorités et stratégies provinciales afin de déterminer les mesures appropriées pour résoudre les problèmes courants. Les RLISS se rencontrent régulièrement pour collaborer à des solutions et défis communs. Les données sur leur rendement sont pleinement accessibles à tous les RLISS aux fins d'examen et de collaboration.

Le Ministère continuera à promouvoir la communauté de pratique et travaillera avec les RLISS pour établir des échéanciers raisonnables afin de résorber les écarts de rendement et de suivre les progrès.

4.2.4 Certaines cibles de rendement ne sont pas fondées sur des données probantes et varient sensiblement

Alors que certaines cibles liées à des troubles de santé particuliers ont été élaborées en s'inspirant de la documentation scientifique, d'autres ne sont pas fondées sur des données probantes, c.-à-d. qu'elles ne sont pas basées sur des pratiques exemplaires connues. Elles reposent plutôt sur les résultats d'exercices précédents obtenus par les RLISS individuels et les défis locaux. Cette situation a donné lieu à des différences considérables dans les objectifs des RLISS. La **figure 7** montre l'éventail des objectifs propres aux RLISS pour les 15 secteurs de rendement au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015. Par exemple, les délais d'attente

cibles pour les soins à domicile dispensés par les CASC variaient de 17 jours dans un RLISS à 66 dans un autre. Le délai avant l'hospitalisation de patient à partir du service d'urgence variait de 8 heures dans un RLISS à 30,6 dans un autre.

Nous avons aussi remarqué que la réponse aux défis différait entre les RLISS. Particulièrement, lorsque l'objectif pour un secteur de rendement n'était pas réalisé dans un exercice, il était réduit pour certains RLISS, demeurait le même ou était plus contraignant pour d'autres. Par exemple, concernant les 7 RLISS qui n'ont pas accompli leur objectif de rendement ANS entre 2011-2012 et 2014-2015, le Ministère a réduit celui de 5 RLISS (p. ex. de 17 % à 22 % de jours ANS pour un RLISS) et a accru ou maintenu celui des deux autres. Le Ministère a expliqué qu'il avait défini ces objectifs modifiés conjointement avec les RLISS pour tenir compte des circonstances et des défis locaux.

4.2.5 Le Ministère modifie les mesures de rendement ou en établit de nouvelles pour évaluer les RLISS

Les 15 secteurs de rendement dont doivent rendre compte les RLISS servent principalement à mesurer le rendement des hôpitaux plutôt que celui qu'obtiennent les réseaux dans l'exercice de leurs fonctions de planification, de financement et d'intégration du système de santé local, ce qu'ont reconnu tant le Ministère que les RLISS. La **figure 11** montre la façon dont les indicateurs de rendement dans les différents secteurs de santé sont attribués aux RLISS (et dans certains cas, non attribués).

En décembre 2014, le Ministère a demandé à un groupe consultatif, comptant des représentants des RLISS, du Ministère et de Qualité des services de santé Ontario, d'examiner les indicateurs de rendement existants afin de déterminer s'il y avait lieu d'en élaborer de nouveaux. Ces indicateurs, que le groupe consultatif a finalisés en août 2015, ont ensuite été intégrés aux ententes de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS pour 2015-2018.

La **figure 12** présente les nouveaux indicateurs. Certains indicateurs se rapportent au rendement des secteurs non hospitaliers et à la coordination des services de santé dans le système local—ces secteurs n'ont jamais été mesurés auparavant.

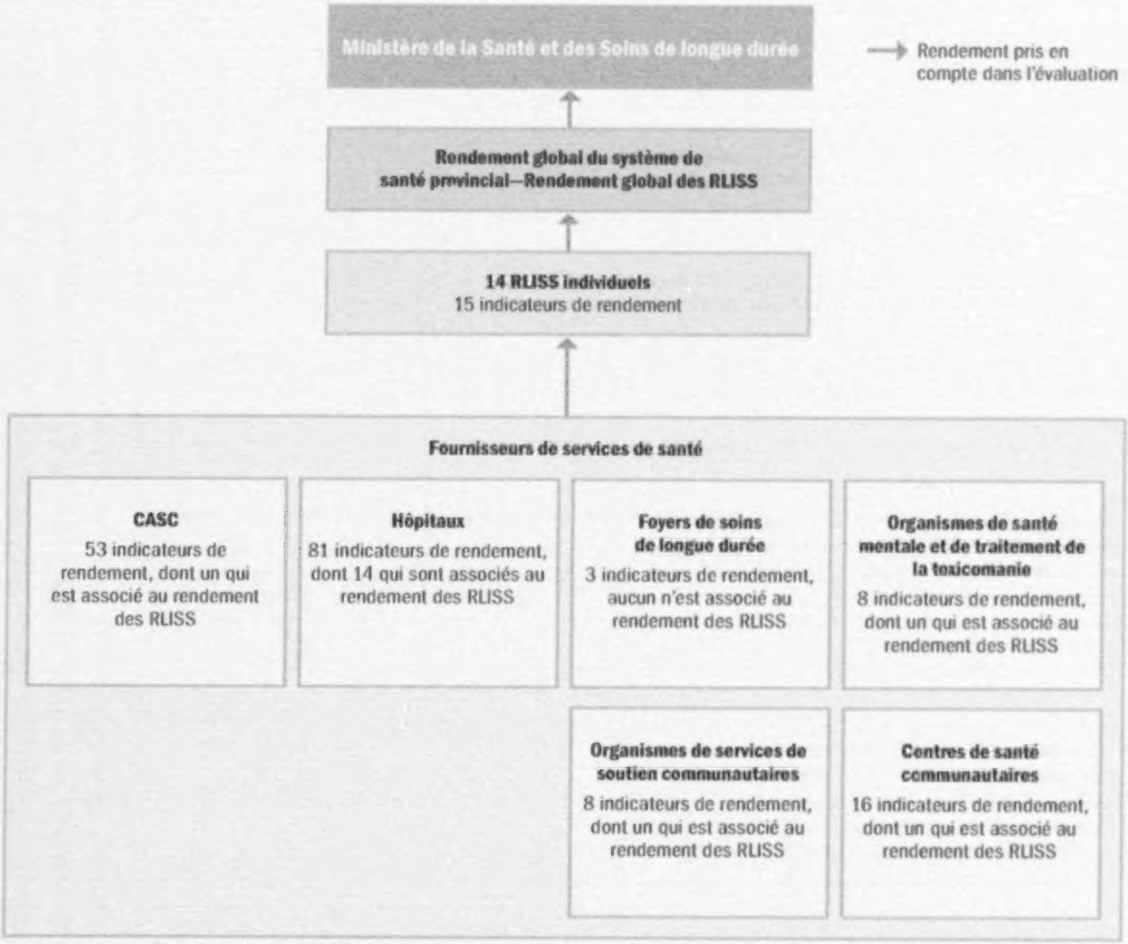
Certains nouveaux indicateurs sont aussi mesurés par l'ICIS, tandis que d'autres sont similaires à ceux utilisés pour évaluer le rendement des autorités sanitaires régionales d'autres pays et de certaines provinces canadiennes. Toutefois, nous avons relevé des indicateurs supplémentaires utilisés par certaines administrations, mais qui ne sont pas proposés par l'Ontario. Par exemple, une autorité sanitaire de la Colombie-Britannique mesure la proportion des personnes âgées de 75 ans et plus qui reçoivent des services à domicile afin de déterminer si, grâce à ces services, elles peuvent rester chez elle le plus longtemps possible de façon sécuritaire. De plus, l'unique autorité sanitaire de l'Alberta évalue si les personnes reçoivent les services de soutien ou les soins de longue durée dans les 30 jours de leur évaluation et de l'approbation d'un placement.

Le Ministère a souligné, dans une présentation au Cabinet en 2004, qu'il s'attendait à ce que les RLISS produisent un nombre de résultats et d'avantages dans les quatre années suivantes, y compris la réduction des coûts de santé; l'intégration et la coordination des programmes et services de sorte à améliorer la prévention des maladies et la promotion de la santé; et la répartition équitable des services de santé dans la province. Pourtant, le Ministère n'a mesuré aucun de ces résultats attendus.

Grâce à la mesure globale du rendement des RLISS pour l'ensemble des activités et des résultats attendus découlant de leur mandat et à l'établissement de cibles fondées sur des données probantes pour les secteurs de rendement, le Ministère pourrait mesurer plus exactement l'efficacité de chacun des 14 RLISS dans la mise en place d'un système de santé local intégré.

Figure 11 : Mesure du rendement en matière de santé et structure de responsabilisation entre les fournisseurs de services de santé, les RLISS et le Ministère

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information fournie par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée



RECOMMANDATION 5

Pour évaluer objectivement et complètement les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) quant à leur efficacité opérationnelle dans tous les secteurs de santé qu'ils gèrent, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- élaborer des objectifs de rendement pour chaque RLISS, qui reposent sur des repères factuels courants;
- examiner la pertinence d'adopter d'autres indicateurs de rendement en plus de ceux recommandés par le groupe consultatif, et achever la mise en oeuvre des indicateurs visant à mesurer le rendement du secteur non hospitalier et la coordination des services de santé.

Figure 12 : Nouveaux indicateurs utilisés pour mesurer le rendement des RLISS, 2015-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Indicateurs figurant dans l'entente de rendement entre le Ministère et les RLISS pour 2013-2015	
1	% de jours à un autre niveau de soins
2	90e centile des temps d'attente pour recevoir les services à domicile d'un CASC—à compter de la date où la demande est présentée à un organisme communautaire jusqu'au premier service fourni par le CASC (à l'exclusion de la gestion de cas)
3	Visites imprévues répétées au service d'urgence dans les 30 jours pour les troubles de santé mentale
4	Visites imprévues répétées au service d'urgence dans les 30 jours pour les troubles de toxicomanie
Extension des indicateurs de rendement existants	
5	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour une chirurgie du cancer
6	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour un pontage coronarien
7	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour une chirurgie de la cataracte
8	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour une arthroplastie de la hanche
9	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour une arthroplastie du genou
10	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour un examen IRM
11	% de cas de priorité 2, 3 et 4 terminés dans le délai d'attente cible pour un TDM
12	Réadmission dans les 30 jours pour des troubles particuliers de groupes de patients hospitalisés du modèle d'allocation fondé sur la santé (MAFS)*
Nouveaux indicateurs	
13	% de patients de soins actifs qui ont eu un rendez-vous de suivi avec un médecin dans les 7 jours de leur congé
14	% de clients ayant des besoins complexes soignés à domicile qui ont reçu la première visite de soutien à la personne dans les 5 jours de la date d'approbation de ce service
15	% de clients soignés à domicile qui ont reçu la première visite d'une infirmière dans les 5 jours de la date d'approbation de ce service
16	% de patients de soins palliatifs mis en congé de l'hôpital recevant un soutien à domicile
17	90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients dont l'état de santé est complexe
18	90e centile de la durée du séjour au service d'urgence des patients ayant des besoins mineurs ou dont l'état de santé n'est pas complexe
19	Taux autre niveau de soins
20	Temps d'attente entre la réception par le CASC de la demande d'admission au foyer de soins de longue durée jusqu'à la fin de l'évaluation de l'admissibilité (organisme communautaire et établissement de soins de courte durée)
21	Taux d'hospitalisation pour les conditions propices aux soins ambulatoires
22	Satisfaction globale à l'égard des soins de santé dans la collectivité
23	Taux de visite au service d'urgence pour des troubles qui auraient été mieux traités ailleurs

* Les troubles particuliers de groupes de patients hospitalisés du modèle d'allocation fondé sur la santé (MAFS) comprennent l'infarctus aigu du myocarde, la cardiopathie, l'insuffisance cardiaque congestive, la bronchopneumopathie chronique obstructive, la pneumonie, le diabète, l'AVC et les maladies gastro-intestinales.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Dans le cadre de l'entente de responsabilisation entre le Ministère et chaque RLISS de 2015-2018, qu'ils ont élaborée conjointement, des objectifs de rendement provinciaux ont été établis pour l'ensemble des indicateurs de rendement, et les indicateurs de rendement propre à chaque RLISS ont été éliminés. Des objectifs fondés sur des données probantes ont été fixés dans la mesure du possible. Les RLISS doivent faire état des progrès réalisés dans la progression vers les objectifs d'ici la fin

de la période triennale de l'entente. Lorsque les objectifs provinciaux ne reposent pas sur des données probantes, le Ministère s'efforcera de définir des objectifs basés sur des pratiques exemplaires éprouvées.

Dans le cadre de l'audit effectué par la vérificatrice générale et de l'examen régulier du Ministère, des indicateurs non hospitaliers ont été ajoutés à la liste (p. *ex.* pour les soins à domicile et communautaires, les soins palliatifs, la satisfaction des patients et les soins primaires). Le Ministère, en partenariat avec les RLISS, examinera les indicateurs chaque année et les modifiera au besoin. En outre, le Ministère et les RLISS détermineront s'il faut ajouter ou créer de nouveaux indicateurs afin de refléter les priorités émergentes.

4.2.6 Des facteurs hors du contrôle des RLISS influencent leur rendement

Les RLISS audités ont fait savoir que parfois, ils ne peuvent rien faire pour améliorer le rendement dans certains secteurs, car il leur est impossible de modifier les préférences des patients ou les pratiques des médecins.

Par exemple, les patients connaissent des temps d'attente plus longs s'ils sont aiguillés vers des fournisseurs de services de santé vers lesquels d'autres médecins dirigent aussi leurs propres patients ou que les patients préfèrent. Dans une telle situation, il y a peu de choses qu'un RLISS puisse faire pour améliorer les temps d'attente.

Conformément à la Loi, les RLISS ne coordonnent pas les soins primaires (c.-à-d. les soins de santé au jour le jour offerts par les médecins de famille). L'absence de contrôle sur ce secteur a un impact sur le rendement dans des secteurs comme les trois indicateurs de la durée du séjour au service d'urgence (les secteurs 1, 2 et 3 à la **figure 4**). Si le médecin de famille n'est pas disponible le week-end ou ne peut voir le patient dans un délai d'un ou deux jours au moment où il veut prendre rendez-vous, il est alors plus probable que le patient se rende au service d'urgence ou à une clinique sans rendez-vous.

Certains conseillers externes auprès du gouvernement ont recommandé d'inclure les soins primaires dans le mandat des RLISS. Par exemple, le rapport de mars 2015 présenté par un groupe d'experts gouvernementaux sur les soins à domicile et communautaires, intitulé *Amener les soins au domicile*, précisait que les soins primaires demeurent quelque peu à l'écart des secteurs de soins à domicile et communautaires, surtout dans les collectivités éloignées et rurales. Les auteurs du rapport indiquaient qu'à moins que les soins primaires et les soins à domicile et communautaires soient mieux harmonisés, il sera difficile pour ce dernier secteur de donner un haut rendement. D'après le rapport, un moyen clé de réaliser cette transformation est que les RLISS assument la gestion des soins primaires. Dans le même ordre d'idées, le rapport de 2012 présenté à la Commission sur la réforme des services publics de l'Ontario (le rapport Drummond) recommandait d'intégrer dans les RLISS tous les services de santé d'une région, y compris ceux des médecins de premier recours.

D'après les résultats de notre sondage, une plus forte proportion des membres du conseil et de DG actuels et anciens des RLISS croyaient que les réseaux peuvent effectuer une gestion efficace même sans être responsables des soins primaires, à l'opposé de ceux qui croyaient le contraire. Leurs opinions se démarquaient nettement de celles des fournisseurs de services de santé, dont la majorité croyait que les RLISS ne peuvent effectuer une gestion efficace s'ils ne sont pas aussi responsables des soins primaires.

Le Ministère a précisé qu'il examinait divers rapports sur la prestation des soins primaires. Il travaille avec tous ses partenaires pour améliorer la façon de prodiguer ces soins en Ontario.

RECOMMANDATION 6

Pour aider les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) à exécuter leur mandat d'intégrer le système de santé local, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit déterminer comment les RLISS peuvent gérer au mieux le secteur des soins primaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et examinera des façons de renforcer le rôle des RLISS dans les soins primaires, ce qui s'inscrit dans leurs efforts continus afin d'appuyer la vision du gouvernement relative à un système de santé intégré.

4.2.7 Le système de santé intégré n'est pas clairement défini et un échéancier pour réaliser l'intégration n'a pas été établi

La Loi a confié aux RLISS le mandat de « réaliser un système de santé intégré » et, pour ce faire, ils doivent élaborer un plan stratégique triennal. Cependant, ni la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* ni le Ministère n'ont clairement défini ce qui constitue un système de santé pleinement intégré ni fixé d'échéance à laquelle le réaliser. Plus de la moitié des fournisseurs de services de santé et 44 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS sondés croyaient que le Ministère n'avait pas défini « l'état final » de ce système. En outre, plus de la moitié des répondants ont signalé que le Ministère n'avait pas fixé d'échéance pour la réalisation du système pleinement intégré.

Chaque RLISS a élaboré un plan stratégique triennal, appelé plan d'intégration des services de santé, qui comporte des propositions et des priorités pour le système de santé local et la mise en place du système intégré. Toutefois, en l'absence de définition claire de ce système, il est difficile pour les RLISS de savoir si la mise en œuvre des initiatives proposées conduira à ce résultat. En outre, le Ministère ne peut préciser dans quelle mesure les RLISS individuels et collectifs progressent vers la mise en place du système intégré.

Jusqu'à ce que ce concept soit défini, le Ministère peut seulement évaluer le progrès des RLISS dans l'atteinte des objectifs provinciaux fixés dans 11 des 15 secteurs de rendement. Comme le montre la **figure 7**, ces objectifs représentent des cibles de rendement à long terme et diffèrent des objectifs propres à chaque RLISS, dont il a été question à la **section 4.2.4**. Comme discuté à la **section 1.3.2**, des objectifs provinciaux n'ont pas été établis pour quatre secteurs de rendement. Concernant les 11 secteurs comportant des objectifs provinciaux, les résultats globaux de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2015 montrent que les objectifs ont été accomplis dans 4 secteurs seulement. Nous abordons ces questions dans les sous-sections ci-après.

Les progrès liés aux plans stratégiques triennaux des RLISS ne sont pas toujours évalués

Les RLISS audités n'évaluaient pas l'efficacité des objectifs précisés dans leur plan stratégique pour mettre en place un système pleinement intégré. Aux termes du protocole d'entente entre le Ministère et chaque RLISS, le conseil d'administration est responsable d'élaborer des mesures pour surveiller et évaluer le rendement du réseau. Toutefois, trois des quatre RLISS n'ont pas fixé d'objectif quantifiable ou de mesure du rendement pour leurs buts déclarés et leurs stratégies. Donc, leur travail et leur progression vers un système de santé local pleinement intégré ne sont pas formellement évalués. Par exemple, un RLISS avait fixé l'objectif de réduire le pourcentage de patients de soins palliatifs qui occupent des lits de soins actifs, sans toutefois quantifier la réduction ou fixer l'échéance de sa réalisation. Ce RLISS utilise d'autres méthodes pour démontrer les progrès, notamment les cas de réussite exposés dans ses

rapports annuels. Le quatrième RLISS a seulement établi dans son dernier plan triennal pour 2013-2016 des mesures de rendement pour ses stratégies, assorties d'objectifs à respecter.

L'absence de cibles quantifiables dans les plans d'intégration des services de santé peut expliquer les résultats du sondage suivants : seulement un fournisseur de services de santé sur cinq ayant répondu au sondage croyait que les RLISS étaient en voie d'atteindre les objectifs de leur plan stratégique, comparativement à près de 80 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS.

Les objectifs provinciaux servent de cibles à long terme pour les RLISS

Pour 11 des 15 secteurs de rendement, le Ministère a établi ce qu'il appelle des « objectifs provinciaux », qui servent de cibles à long terme pour les RLISS (voir la **figure** 7). Dans la plupart des cas, ces objectifs sont plus contraignants que ceux que le Ministère a négociés avec les RLISS individuels. Par exemple, l'objectif provincial fixé par le Ministère pour les jours ANS est de 9,46 %, ce qui signifie qu'au plus 9,46 % du nombre total de jours qu'un patient passe à l'hôpital doit être attribuable à l'attente de soins ailleurs ou d'un congé. Seulement deux RLISS devaient respecter cet objectif particulier. La cible des 12 autres RLISS était moins contraignante que l'objectif provincial lié aux jours ANS. D'après les résultats du rendement provincial global pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, seulement 4 des 11 objectifs provinciaux ont été respectés au cours de l'exercice. De plus, le Ministère n'a pas établi d'échéancier dans lequel les 14 RLISS doivent atteindre les 11 objectifs provinciaux.

RECOMMANDATION 7

Pour mettre en place dans la province un système de santé pleinement intégré dans un avenir prévisible, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- définir clairement ce qui constitue ce système, déterminer les étapes de sa réalisation et les objectifs finals, et fixer l'échéancier dans lequel les RLISS doivent atteindre ces objectifs;
- demander aux RLISS d'élaborer des mesures et des cibles de rendement pour atteindre les objectifs proposés dans leur plan stratégique triennal, et rendre compte de leurs résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le gouvernement a exposé sa vision pour un système de santé intégré dans le plan directeur de l'Ontario, *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé*, qui définit les priorités du système de santé, y compris l'accès, l'équité et la qualité des soins. Le Ministère passe en revue les commentaires de différentes sources au sujet des options pour appuyer et concrétiser la vision du gouvernement relative à un système de santé intégré.

Les RLISS déterminent et précisent les stratégies qu'ils comptent mettre en oeuvre pour répondre aux priorités du gouvernement dans leur plan d'intégration des services de santé (PISS). Les plans d'activités annuels des RLISS prennent appui sur leur PISS, car c'est dans ce document qu'ils doivent démontrer comment ils rempliront les engagements pris dans leur PISS, y compris la définition des mesures et objectifs de rendement. De plus, les RLISS rédigent des rapports annuels qui renferment un compte rendu des progrès liés au système de santé local et des résultats de rendement qu'ils ont obtenus. Conjointement, ces documents publics exposent les priorités stratégiques, les initiatives clés et les engagements en matière de rendement des RLISS.

Le Ministère travaillera avec les RLISS pour qu'ils adoptent des mesures et des cibles de rendement pour atteindre les objectifs proposés dans leur plan stratégique triennal, et qu'ils rendent compte de leurs résultats.

4.3 Les RLISS doivent renforcer leur surveillance des fournisseurs de services de santé

Les RLISS doivent surveiller le rendement des hôpitaux, des CASC, des foyers de soins de longue durée, des centres de santé communautaires, des organismes de santé mentale et de traitement de la toxicomanie, et des organismes de services de soutien communautaires afin d'assurer que les patients reçoivent des soins de santé de qualité. Pour ce faire, les RLISS passent des marchés avec les fournisseurs de services de santé et leur demandent de répondre à certaines attentes en matière de rendement. Nous avons examiné les mécanismes de surveillance qu'emploient les RLISS auprès des fournisseurs et les mesures qu'ils prennent lorsque le rendement ne satisfait pas aux attentes. Nous nous sommes aussi attardés au traitement et au règlement par les RLISS des plaintes relatives aux services de santé. Pour les quatre RLISS visités, nous avons noté que la qualité des services de santé n'était pas surveillée de manière uniforme, les renseignements sur le rendement soumis par les fournisseurs n'étaient pas vérifiés — certains renfermaient des erreurs — et les fournisseurs de services non performants n'étaient pas toujours traités en conformité avec les directives du Ministère. Nous avons aussi constaté que les RLISS n'ont pas adopté de processus commun pour gérer les plaintes et ils ne s'assurent pas toujours que les plaintes sont réglées de façon appropriée.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.3.1 Essentiellement, les fournisseurs de services rendent compte des mesures liées aux extrants plutôt que de mesures de la qualité des services

Les ententes de responsabilisation en matière de services entre les RLISS et les fournisseurs de services dans les six secteurs de santé visent généralement le volume d'extrants, comme le nombre de cas, de visites et de chirurgies. Les ententes avec les hôpitaux mettent souvent l'accent sur les mesures liées aux temps d'attente (puisque le Ministère demande aux RLISS de rendre compte d'un nombre de secteurs de rendement liés aux temps d'attente). Même si les RLISS doivent appliquer leurs stratégies pour améliorer les soins des patients, il arrive rarement que la qualité des services de santé soit évaluée.

Deux RLISS audités ont pris des mesures en ce sens. L'un d'eux a demandé à tous les fournisseurs de services de santé de rendre compte de la satisfaction de la clientèle à partir d'avril 2014. L'autre a demandé aux fournisseurs de la région de mener un sondage sur la satisfaction des patients à compter d'avril 2015. De plus, en 2013, ce second RLISS avait demandé aux organismes de santé mentale et de traitement de la toxicomanie et aux organismes de services de soutien communautaires d'élaborer des plans d'amélioration de la qualité, puis de lui soumettre ces plans. (L'exigence de Qualité des services de santé Ontario d'élaborer des plans d'amélioration de la qualité s'applique seulement aux hôpitaux, aux foyers de soins de longue durée, aux CASC et aux organismes interprofessionnels de soins primaires, y compris les centres de santé communautaires.) Les plans d'amélioration de la qualité décrivent les mesures que compte prendre chaque fournisseur de services pour répondre aux priorités d'amélioration à long terme, notamment l'accès des patients aux services et leur sécurité. Les trois autres RLISS visités ont respecté cette exigence de Qualité des services de santé et n'avaient pas imposé aux deux autres secteurs l'exigence relative aux plans d'amélioration de la qualité. Nous avons cependant noté que ni les RLISS ni Qualité des services de santé Ontario ne vérifient si les fournisseurs de services mettent en œuvre les mesures énoncées dans leurs plans d'amélioration de la qualité.

RECOMMANDATION 8

Pour améliorer les soins des patients et la qualité des services de santé, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, conjointement avec Qualité des services de santé Ontario, doivent :

- évaluer la satisfaction des patients à l'égard des fournisseurs de services de santé et s'ils croient recevoir des services de qualité;
- déterminer si tous les fournisseurs de services de santé doivent soumettre un plan d'amélioration de la qualité;
- assurer que les fournisseurs de services de santé mettent en oeuvre les mesures énoncées dans leur plan d'amélioration de la qualité.

RÉPONSE DES RLISS

En septembre 2016, les 14 RLISS et Qualité des services de santé Ontario (QSSO) ont signé un « engagement de collaboration », qui définit la relation collaborative entre les organismes provinciaux afin de renforcer les efforts d'harmonisation et d'accélérer la mise en place d'un système de santé au haut rendement. Les RLISS et QSSO ont déjà effectué un travail considérable, et la Table de concertation QSSO-RLISS examine chaque trimestre les progrès et les activités dans les secteurs prioritaires.

Un comité d'évaluation de l'expérience des patients, coprésidé par le DG et chef d'équipe de la qualité de RLISS et QSSO, élabore un plan inclusif afin d'appuyer l'évaluation de l'expérience des patients aux fins de l'amélioration de la qualité, les recherches et les rapports publics dans et entre tous les secteurs en Ontario. Le but secondaire du comité est de présenter des recommandations à QSSO et à d'autres intervenants du système de santé au sujet d'approches possibles pour élaborer des normes relatives à l'évaluation de l'expérience des patients en Ontario.

Les RLISS et QSSO collaborent aussi à la création d'une stratégie provinciale intégrée en matière d'amélioration de la qualité dans le but de renforcer l'impact des plans d'amélioration de la qualité et formuleront des conseils sur l'orientation future de ces plans prescrits par la *Loi sur l'excellence des soins pour tous*. Les possibilités définies dans cette recommandation seront prises en considération dans le processus visant à préciser le plan de travail.

4.3.2 Les données de rendement soumises par les fournisseurs de services de santé ne sont pas vérifiées

Ni le Ministère ni les RLISS ne vérifient régulièrement l'information que leur soumettent les fournisseurs de services de santé pour en déterminer l'exactitude et la fiabilité. Sans cette vérification, le Ministère et les RLISS ne peuvent savoir si les services de santé sont fournis comme prévu ou si des erreurs importantes ont été commises dans l'information déclarée.

La Direction des données sur la santé et la Direction de l'analytique en matière de santé du Ministère compilent les données déclarées par les fournisseurs de services de santé et les mettent à la disposition des RLISS en les téléchargeant dans les bases de données auxquelles ils ont accès. Les RLISS audités ont fait savoir qu'ils s'attendaient à ce que le Ministère confirme la fiabilité de l'information avant de la mettre à leur disposition. Le Ministère nous a cependant dit qu'il revenait aux RLISS d'assurer l'exactitude de l'information.

Dans l'examen des documents où sont définis les rôles et responsabilités du Ministère et des RLISS, nous avons constaté qu'ils ont tous deux un certain rôle à jouer dans la déclaration des données. Selon l'entente de responsabilisation entre le Ministère et chaque RLISS :

- le Ministère doit informer les fournisseurs de services de santé de tout problème dans la qualité des données;

- chaque RLISS doit travailler avec ses fournisseurs de services de santé pour qu'ils améliorent la qualité des données.

Toutefois, l'entente ne précise pas qui est responsable de l'exactitude des données. Les RLISS visités ont indiqué que les fournisseurs de services de santé sont obligés, aux termes de l'entente conclue avec eux, de fournir des données exactes. Ni le Ministère ni les quatre RLISS audités n'effectuaient de vérification en ce sens.

Les quatre RLISS ont analysé l'information présentée par les fournisseurs de services de santé pour relever les variations et les données aberrantes, et font régulièrement un suivi auprès des différents fournisseurs au sujet des anomalies. Quoi qu'il en soit, aucun RLISS n'a visité les bureaux des fournisseurs pour examiner un échantillon de documents de référence afin d'assurer l'exactitude des données soumises.

Nous avons recueilli un échantillon de données de rendement présentées par les fournisseurs de services aux quatre RLISS visités et vérifié l'information directement auprès des fournisseurs. Nous avons constaté que dans près de la moitié des cas, l'information soumise par les fournisseurs aux RLISS était erronée et que certains résultats étaient exagérés. Par exemple, un fournisseur de services de soutien communautaires a surestimé le volume d'un secteur de service, indiquant qu'il avait atteint 84 % du volume attendu du RLISS, alors qu'en fait ce taux se situait à 41 %. Ces divergences démontrent l'importance pour les RLISS de vérifier l'information déclarée par les fournisseurs de services de santé.

4.3.3 Les problèmes de rendement persistants des fournisseurs de services de santé ne sont pas toujours réglés

Lorsque des problèmes de rendement persistent chez les fournisseurs de services de santé, les RLISS n'assurent pas leur résolution de façon cohérente. La nature de ces problèmes de rendement varie grandement, notamment clinique (p. ex. le taux élevé de réadmission d'un hôpital), opérationnelle (p. ex. le nombre de clients servis à une clinique de santé communautaire est constamment inférieur à l'objectif de rendement ou nettement réduit), ou financière (p. ex. un fournisseur de services de santé affiche des déficits chroniques). Par conséquent, les patients peuvent ne pas recevoir des soins de la plus grande qualité possible auprès de ces fournisseurs.

Nous avons noté que les quatre RLISS visités n'intervenaient pas de la même manière pour examiner les problèmes de rendement ou s'en informer, dont certains persistaient depuis des années. En juin 2011 et août 2012, le Ministère a publié deux directives concernant les audits et les examens, une visant les hôpitaux et l'autre, les fournisseurs de services de santé communautaires, afin d'aider les RLISS à réagir de façon efficace et avec un esprit de suite aux problèmes qu'éprouvent les fournisseurs. Les deux directives précisent que si un problème de rendement persiste après que le RLISS a tenu des discussions et échangé de l'information avec le fournisseur, le RLISS doit intervenir en employant d'autres moyens, notamment :

- effectuer une analyse des causes fondamentales pour cerner la source du problème;
- effectuer une analyse approfondie des opérations du fournisseur (ou dans le cas d'un hôpital, demander à un autre hôpital de réaliser un examen par les pairs).

Essentiellement, les quatre RLISS visités se limitaient à discuter et à échanger de l'information avec les fournisseurs de services de santé, même pour les problèmes de rendement persistants. Notre examen d'un échantillon de rapports de rendement des fournisseurs a révélé que 60 % des fournisseurs du secteur communautaire et 80 % de ceux du secteur hospitalier n'avaient pas respecté au moins un objectif de rendement au cours de la période de 3 ans qui a précédé le 31 mars 2014. Par exemple, dans un RLISS, nous avons constaté qu'un CASC n'avait pas réalisé cinq de ses objectifs de rendement durant la période triennale. Ces écarts de rendement comprenaient ne pas avoir servi le nombre

prévu de patients ayant besoin de soins infirmiers à domicile, de services de soutien à la personne et de services d'une maison de soins palliatifs. Ce RLISS a précisé que le rendement insuffisant chronique de ce CASC était imputable au fait qu'il avait réaffecté ses ressources à d'autres secteurs prioritaires et offrait plus de soins aux clients ayant des besoins complexes, d'où le nombre réduit de clients servis. Les quatre RLISS examinés avaient demandé des examens par les pairs (le palier d'intervention faisant suite aux discussions et à l'échange d'information), mais ils utilisaient rarement ce moyen, surtout auprès des hôpitaux affichant des déficits. De plus, dans les dossiers échantillonnés, un RLISS seulement appliquait des stratégies d'intervention auprès des fournisseurs de services communautaires qui n'avaient pas atteint les objectifs de rendement sur la période de trois ans, à l'encontre des trois autres RLISS. Nous avions formulé une observation similaire dans notre audit du Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée, dont il est question à la **section 3.09** au chapitre 3 du présent Rapport annuel.

Le Ministère peut intervenir dans les problèmes de rendement les plus graves qu'éprouvent les fournisseurs de services de santé, notamment en nommant un superviseur dans un hôpital ou un CASC. Dans les cinq dernières années avant le 31 mars 2015, le Ministère a nommé un superviseur auprès d'un hôpital dans trois cas et auprès d'un CASC dans un autre cas en réponse à des préoccupations concernant la gouvernance et la gestion d'une unité de soins de santé et au différend suscité par l'emplacement de certains services cliniques dans un complexe hospitalier.

Les RLISS examinés ont indiqué qu'ils optaient pour les discussions et l'échange d'information plutôt que les stratégies d'intervention, car ils se souciaient de maintenir des relations de travail harmonieuses avec les fournisseurs de services de santé, qui ne sont pas directement régis par les RLISS, et de collaborer avec eux à la recherche de solutions. Ils ont fait savoir que les autres stratégies d'intervention, comme la réduction du financement, sont seulement appliquées dans les situations le justifiant, car ces mesures peuvent compromettre la prestation des soins aux patients.

4.3.4 Les RLISS ne vérifient pas toujours si des mesures correctives ont été prises

Les quatre RLISS ont mentionné des occasions où les fournisseurs de services de santé n'ont pas respecté les objectifs de rendement. Pourtant, ils n'avaient pas fait de suivi pour s'assurer que les fournisseurs appliquaient les mesures correctives pour réaliser leurs objectifs à l'avenir.

Notre examen d'un échantillon de rapports de rendement soumis par les fournisseurs, datant du 31 mars 2014 (pour que nous puissions évaluer les activités de suivi des RLISS l'année suivante) a révélé qu'environ 30 % des fournisseurs dont le rendement était inférieur à la cible n'avaient pas fourni d'explication, comme ils étaient tenus de le faire, et 45 % n'avaient pas dressé de plan d'action exposant les mesures pour corriger l'écart de rendement. De plus, dans moins de la moitié des cas, les fournisseurs ont présenté un plan d'action comportant un échéancier. Au cours de la période de déclaration suivante, lorsque nous nous attendions à ce que les RLISS aient fait un suivi auprès des fournisseurs non performants, nous avons noté qu'un seul l'avait fait, à l'encontre des trois autres. Ces 3 RLISS n'avaient pas de preuve documentaire qu'ils avaient pris des mesures de suivi dans plus de 70 % des cas échantillonnés.

RECOMMANDATION 9

Pour résoudre de façon efficace et opportune les problèmes de rendement que connaissent les fournisseurs de services de santé, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent :

- clarifier auprès du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, qui est responsable de vérifier les données soumises par les fournisseurs de services de santé, s'ils

doivent examiner un échantillon de données soumises par les fournisseurs;
- prendre des mesures correctives appropriées selon la gravité et la persistance des problèmes de rendement;
- faire un suivi auprès des fournisseurs de services de santé pour leur demander des explications de leur écart de rendement et prendre des mesures correctives efficaces afin de le corriger dans le délai convenu.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS et le Ministère reconnaissent l'importance de recueillir des données de grande qualité aux fins de la prise de décisions. La responsabilité de déclarer des données exactes en temps opportun revient aux fournisseurs de services de santé. Cette obligation est énoncée dans les ententes de responsabilisation en matière de services pour l'ensemble des secteurs. Les RLISS offrent un appui aux fournisseurs de services de santé pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités redditionnelles. Les RLISS n'ont ni les ressources pour effectuer des audits des données ni le mandat de le faire et n'assument pas cette fonction. Afin de rehausser la confiance dans l'information de rendement soumise par les fournisseurs de services de santé, les RLISS doivent élaborer ou maintenir un mécanisme pour examiner régulièrement les données présentées, afin d'en assurer l'uniformité et la pertinence. Ils doivent signaler leurs préoccupations aux fournisseurs de services de santé et préciser, le cas échéant, que la qualité des données constitue un enjeu de rendement.

Les RLISS sont responsables de relever les problèmes de rendement graves ou persistants des fournisseurs de services de santé et d'y donner suite, comme stipulé dans les ententes de responsabilisation en matière de services. Étant donné le grand nombre de fournisseurs de services de santé et de services et programmes qu'ils offrent, il importe que les RLISS emploient une approche échelonnée en fonction du risque afin d'examiner, de prioriser et de régler les problèmes de rendement. Chaque RLISS doit adopter ou maintenir un cadre de gestion du rendement ou une politique de responsabilisation en matière de rendement.

Le cadre et la politique doivent préciser l'approche de gestion du risque et l'ensemble d'interventions progressives que les RLISS doivent appliquer en réponse aux problèmes de rendement graves ou persistants.

4.3.5 Lacunes dans la gestion des plaintes

Absence de processus cohérent pour gérer les plaintes

Nous avons constaté que les RLISS ne traitaient pas les plaintes de la même manière. La gestion efficace des plaintes déposées par les patients et l'utilisation d'un processus cohérent sont des considérations importantes pour assurer la qualité des services de santé et leur prestation uniforme à l'échelle de la province.

La Loi exige que les RLISS mettent en place des processus appropriés dans le système de santé local pour répondre aux préoccupations soulevées par les patients au sujet des services qu'ils reçoivent. Toutefois, il n'y a pas de système normalisé pour gérer les plaintes des patients dans l'ensemble des RLISS. En 2014, le ministre de la Santé à l'époque avait proposé d'adopter un tel processus. Tous les DG des RLISS avaient convenu que les réseaux devaient gérer les plaintes des patients de manière cohérente. Cependant, au moment de notre audit, un système commun de gestion des plaintes n'avait toujours pas été établi. Les RLISS que nous avons visités estimaient que leurs processus existants répondaient à leurs besoins et ils n'avaient pas l'intention d'adopter un système commun de gestion des plaintes. À notre avis, l'absence de cohérence dans le traitement des plaintes pose le risque que les préoccupations des patients ne soient pas réglées de façon adéquate.

Nous avons analysé les plaintes déposées en 2014 dans 11 RLISS pour en dégager les types communs. (Trois RLISS n'avaient pas fait de suivi des plaintes ou avaient fait un suivi partiel seulement au cours de l'année.) Nous avons constaté que l'accès aux services de santé (y compris l'accès équitable aux services et leur accessibilité) faisait le plus souvent l'objet d'une plainte. La seconde plainte en importance concernait la qualité des services de santé (y compris la compétence des travailleurs de la santé). Ces deux types de plaintes combinés comptaient pour près de 60 % de toutes celles déposées auprès de ces RLISS en 2014. La **figure 13** montre les types de plaintes qu'a reçues chaque RLISS en 2014.

En décembre 2014, le gouvernement a adopté un projet de loi, dont la proclamation modifiera la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, afin de créer le premier poste d'ombudsman des patients de la province, qui répondra aux plaintes déposées par les patients hospitalisés, les résidents des foyers de soins de longue durée, les clients des CASC et leurs soignants, et qui ne peuvent être réglées dans le cadre des processus existants. Au moment de notre audit, le gouvernement menait une consultation publique sur les qualifications souhaitées d'un ombudsman des patients. Un RLISS visité a fait savoir qu'il restait à déterminer le lien hiérarchique et la relation de travail entre les réseaux et l'ombudsman des patients.

Les RLISS n'informent pas le public du processus de plainte

Alors que chacun des quatre RLISS audités avait sa propre politique pour traiter les plaintes, aucun n'avait adopté de mécanisme pour informer le public de la marche à suivre pour enregistrer une plainte sur les services de santé lorsqu'elle n'a pas été réglée par les fournisseurs de services. Dans l'ensemble, les RLISS s'attendaient à ce que le Ministère, les fournisseurs de services et les députés provinciaux leur fassent parvenir les plaintes des patients. Les RLISS ont aussi précisé que les patients peuvent les joindre aux coordonnées affichées sur leur site Web. Ils n'ont cependant pas envisagé d'autres moyens d'informer les patients de leur processus de traitement des plaintes, notamment l'inscription de leurs coordonnées sur les brochures disponibles dans les bureaux des fournisseurs de services. Les deux tiers des fournisseurs sondés croyaient que le public n'était pas bien informé du processus existant pour déposer des plaintes auprès des RLISS. Environ le tiers des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS étaient du même avis.

Les RLISS ne vérifient pas si les fournisseurs de services de santé gèrent efficacement les plaintes

Nous avons noté que deux des quatre RLISS disposaient d'un processus pour s'assurer que les fournisseurs de services de santé règlent les plaintes des patients. Les deux autres RLISS ne tenaient presque aucune information sur les plaintes des patients qui leur aurait permis de savoir si les fournisseurs de services de santé avaient réglé les plaintes de façon satisfaisante, et l'un d'eux ne conservait aucun document d'origine sur les plaintes déposées par les patients.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que les patients reçoivent des services de santé de qualité et pour faciliter la collaboration entre les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et l'ombudsman des patients, les RLISS doivent :

- établir un processus commun de gestion des plaintes qui, entre autres, définit clairement les méthodes pour informer le public de la marche à suivre pour enregistrer une plainte;
- mettre en oeuvre des processus pour déterminer si les fournisseurs de services de santé ont adopté des politiques et des procédures pour traiter et régler les plaintes des patients à leur satisfaction;

Figure 13 : Nombre total de plaintes reçues par les RLISS, 2014

Source des données : réseaux locaux d'intégration des services de santé

	Nombre total de plaintes reçues portant sur :							
RLISS	Accès[1]	Qualité des services[2]	Temps d'attente[3]	Intégration et coordination des services[4]	Financement[5]	Participation communautaire[7]	Autre[7]	Total
Érié St-Clair	35	21	8	2	3	1	14	**84**
Hamilton Niagara Haldimand Brant	18	18	10	3	3	0	12	**64**
Champlain	23	16	7	4	3	0	11	**64**
Centre-Toronto	14	15	9	3	1	0	21	**63**
Nord-Est	24	19	4	1	2	2	10	**62**
Centre	16	14	6	1	0	2	19	**58**
Centre-Est	18	11	2	1	1	0	3	**36**
Mississauga Halton	5	8	1	2	0	0	4	**20**
Sud-Ouest	4	9	5	0	0	0	1	**19**
Nord-Ouest	10	5	1	0	0	0	2	**18**
Waterloo Wellington	5	3	1	0	2	0	2	**13**
Centre-Ouest[8]	Non disponible—Non suivi par le RLISS avant la mi-2014							
Simcoe Nord Muskoka[9]	Non disponible							
Sud-Est[9]	Non disponible							
Total	**172**	**139**	**54**	**17**	**15**	**5**	**99**	**501**
% du nombre total de plaintes	**34**	**28**	**11**	**3**	**3**	**1**	**20**	

1. Les plaintes portaient, par exemple, sur l'accessibilité des services de santé, la capacité, la fermeture d'établissements, les lacunes dans les services et l'inégalité de l'accès aux services. Les plaintes sur les temps d'attente pour obtenir un service sont exclues.
2. Les plaintes portaient, par exemple, sur la prestation des services par les fournisseurs de services de santé et la compétence de leur personnel.
3. La plainte la plus fréquente se rapportait aux temps d'attente très longs.
4. Les plaintes portaient, par exemple, sur les stratégies d'intégration ou les initiatives des RLISS et leur incapacité à coordonner les services.
5. La plainte la plus fréquente se rapportait au financement insuffisant accordé au fournisseur pour la prestation des services.
6. Les plaintes portaient, par exemple, sur l'engagement des fournisseurs de services de santé auprès des intervenants et l'engagement communautaire des RLISS.
7. Les plaintes portaient, par exemple, sur les autres secteurs non gérés par les RLISS, comme les soins primaires et les services d'ambulance; et des questions administratives, telles que la gouvernance et le personnel des RLISS ou des fournisseurs de services de santé et leur traitement des plaintes.
8. Le RLISS a commencé à faire un suivi des plaintes à la mi-2014.
9. Le RLISS n'avait pas mis en place de système officiel de suivi des plaintes.

- clarifier la relation de travail entre les RLISS et le nouvel ombudsman des patients.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS appuient pleinement l'engagement principal du Ministère de mettre en place un système de santé qui accorde la priorité aux patients. Pour ce faire, il faut comprendre ce qui importe aux patients et les écouter lorsqu'ils soulèvent des préoccupations. Les RLISS rédigent actuellement des messages pour les sites Web afin d'expliquer et de décrire le processus de traitement des plaintes auprès des citoyens, des fournisseurs de services de santé et d'autres intervenants clés. Les RLISS entendent adopter ou maintenir un protocole de gestion des plaintes des patients.

Il revient aux fournisseurs de services de santé d'élaborer et d'établir des politiques et procédures concernant les relations avec les patients et leurs plaintes aux termes de la *Loi sur l'excellence des soins pour tous* ou de leur entente de responsabilisation en matière de services. Les RLISS doivent mettre en place un processus pour assurer que les fournisseurs de services de santé s'acquittent de ces obligations redditionnelles.

Les RLISS continueront de travailler en étroite collaboration avec le Ministère à la mise en oeuvre des fonctions de l'ombudsman des patients. Après la nomination de l'ombudsman, le Ministère et les RLISS le rencontreront pour définir leur relation de travail et leurs attentes respectives. Le Ministère devra expliquer aux RLISS le mécanisme de production de rapports et de communication entre l'ombudsman et les RLISS. Le calendrier sera établi en fonction du travail du Ministère et de la nomination de l'ombudsman.

4.4 Il faut améliorer les processus utilisés pour planifier et intégrer le système de santé

Les RLISS sont responsables, entre autres, de planifier la prestation des services de santé dans leur région pour les six secteurs de santé qu'ils gèrent ainsi que de l'intégration des services.

La planification exige des RLISS qu'ils mobilisent la collectivité. Les quatre RLISS visités le faisaient, mais l'un d'eux seulement évaluait constamment le succès des activités qu'il exécutait pour faire participer la collectivité. Pour les besoins de la planification, les RLISS doivent aussi déterminer, entre autres, leur capacité à répondre aux besoins en soins de santé. Ils avaient commencé à définir leur capacité de répondre aux besoins en soins de santé dans les secteurs des services de réadaptation, des soins palliatifs, et des soins à domicile et communautaires, mais leur travail n'était pas terminé au moment de notre audit.

Il est également attendu que les RLISS se concertent pour élaborer des stratégies conjointes afin d'améliorer les soins aux patients. Alors que des approches communes ont été établies dans certains secteurs de santé pour que les patients reçoivent des soins raisonnablement similaires quel que soit leur lieu de résidence, dans les autres secteurs de santé, on ne sait pas trop si c'est le Ministère ou les RLISS qui doivent élaborer des normes cohérentes. En outre, les initiatives et les projets ne sont pas toujours évalués. Donc, on ne peut savoir s'il y a lieu de les partager avec d'autres RLISS.

Les mécanismes d'intégration avisés comprennent l'achat collectif et le regroupement des services administratifs (c.-à-d. intégrer ou consolider les activités administratives et opérationnelles des RLISS ou des fournisseurs de services de santé). Toutefois, les RLISS audités n'employaient pas ces mécanismes uniformément, et la majorité des fournisseurs de services de santé sondés ont indiqué qu'ils aimeraient que les RLISS explorent

d'autres occasions d'achat collectif et d'intégration administrative.

Nous avons aussi noté que les RLISS ne mesuraient pas de la même manière leurs projets de planification et d'intégration afin de déterminer s'ils produisent les résultats escomptés. En outre, les RLISS n'échangeaient pas les cas de réussite découlant de ces projets dans un processus efficace.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.4.1 L'efficacité de la participation communautaire n'est pas évaluée

La Loi exige que tous les RLISS mobilisent sur une base continue la collectivité au sujet du système de santé local et établissent les priorités connexes. La participation communautaire est définie dans les *Lignes directrices et trousse du RLISS sur la participation communautaire* (les Lignes directrices) du Ministère dans les termes suivants : « les méthodes que les RLISS et les fournisseurs de services de santé utilisent pour interagir, communiquer et échanger de l'information avec les intervenants ». (« Les intervenants sont des personnes, des collectivités, des entités politiques et des organisations qui sont directement intéressées par les résultats » des projets et initiatives des RLISS.) Les moyens que peuvent prendre les RLISS pour faire participer la collectivité sont les consultations publiques, la communication et la sensibilisation.

Les Lignes directrices précisent que les RLISS doivent évaluer le succès de leurs activités de participation, particulièrement en posant les questions suivantes :

- L'activité était-elle utile?
- Durant la séance, les participants ont-ils eu l'occasion d'échanger des expériences et des recommandations pertinentes?
- L'activité a-t-elle permis au RLISS de cerner les domaines à améliorer?

Nous avons examiné un échantillon d'activités de participation communautaire réalisées par les quatre RLISS au cours des trois exercices terminés le 31 mars 2015 afin de déterminer s'ils les avaient évaluées. Nous avons remarqué qu'un seul RLISS le faisait dans tous les cas. Les trois autres n'avaient pas évalué plus de 90 % des activités. Donc, même si les quatre RLISS ont intégré les commentaires sur les activités de participation communautaire à leur plan stratégique, parce que trois RLISS n'ont pas évalué ces activités, il leur est difficile de savoir si elles ont permis de cerner les domaines préoccupants pour les besoins de la planification et de la priorisation.

4.4.2 Processus pour déterminer la capacité insuffisante du système

Chacun des quatre RLISS visités a adopté un processus pour définir les besoins du système de santé. Leur processus varie—certains RLISS obtiennent l'information directement des patients et d'autres la reçoivent des fournisseurs de services de santé. Toutefois, les RLISS peuvent faire davantage pour préciser la capacité du système (c.-à-d. la façon dont l'offre de services répond à la demande en services courante et future).

Des préoccupations ont été soulevées au sujet de la planification pour pallier la capacité insuffisante dans les secteurs des soins palliatifs, des soins à domicile et communautaires, et des services de réadaptation. Comme noté dans notre audit de 2014 sur les soins palliatifs, les RLISS ne disposaient pas d'information sur les ressources disponibles à l'échelle du système. Le rapport de mars 2015, déposé par le groupe d'experts sur les soins à domicile et communautaires, *Amener les soins au domicile*, recommandait que chaque RLISS « présente au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, pour sa région, un plan de capacité fondé sur des données probantes indiquant quelles sont les lacunes et comment sera comblé tout écart sur le plan des services de soins à domicile et en milieu communautaire ». De même, le rapport publié en mars 2015 par la Rehabilitative Care

Alliance (un collectif provincial créé en avril 2013 par les 14 RLISS) recommandait que les RLISS utilisent un cadre de planification de la capacité afin de définir les ressources existantes pour les soins de réadaptation. En outre, un RLISS audité a reconnu dans son plan d'activité annuel pour 2013-2014 qu'il ne savait pas s'il existait des lacunes dans la prestation des services de santé communautaire dans sa région.

D'après les résultats de notre sondage, plus de 80 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS estimaient que les réseaux comprenaient bien la capacité et les besoins du système de santé local et effectuaient une planification efficace dans le système de santé, mais environ 40 % seulement des fournisseurs de services de santé sondés partageaient cette opinion.

RECOMMANDATION 11

Afin de mieux répondre aux besoins en soins de santé des patients, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- évaluer l'efficacité de chaque activité de participation communautaire, comme exigé dans les *Lignes directrices et trousse du RLISS sur la participation communautaire* publiées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée;
- commencer à recueillir, dans un délai raisonnable, les données requises pour déterminer la capacité existante de l'ensemble des services de santé dans leur région;
- dresser et mettre en oeuvre des plans d'action comportant un échéancier pour combler les lacunes cernées dans les services.

RÉPONSE DES RLISS

Un aspect clé du mandat des RLISS est de mobiliser et de consulter les communautés locales, notamment les patients, les familles, les fournisseurs de services de santé, les résidents, les associations professionnelles, les municipalités et d'autres intéressés. Les RLISS collaborent actuellement avec le Ministère pour mettre à jour les *Lignes directrices et trousse du RLISS sur la participation communautaire*. Les Lignes directrices remaniées seront toujours harmonisées avec la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*, mais refléteront le contexte changeant de la participation des collectivités et des patients, les nouvelles technologies et la maturation des processus des RLISS, qui ont structurellement intégré la participation à leur planification ordinaire. L'orientation au sujet du type d'activité de participation communautaire à soumettre à une évaluation officielle sera précisée dans les Lignes directrices actualisées.

Le travail se poursuit pour établir des plans de capacité dans les services de réadaptation, les soins palliatifs et les soins à domicile et communautaires. Les RLISS continuent à collaborer avec le Ministère, les fournisseurs de services de santé, les spécialistes et d'autres intervenants pour évaluer la capacité à l'échelon provincial.

4.4.3 Il faut améliorer l'échange des pratiques exemplaires

Les RLISS disposent de processus collaboratifs

En général, les RLISS ont mis en place des processus pour collaborer à des initiatives, afin de répondre aux besoins des patients.

À la fois la Loi et l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS exigent qu'ils assurent la cohérence et collaborent pour améliorer les soins aux patients, et qu'ils privilégient une approche uniforme relative aux enjeux et aux services communs.

Nous avons noté que plusieurs groupes de travail et comités ont été établis, auxquels participent tous les RLISS afin d'échanger de l'information sur différents secteurs, tels que la santé autochtone,

les programmes de cancérologie, et les services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie. Les DG des RLISS tiennent aussi des réunions mensuelles où ils discutent, entre autres, des initiatives collectives potentielles. De plus, le Partenariat des réseaux locaux d'intégration des services de santé, une division des RLISS qu'ils financent conjointement avec le Ministère, a mis sur pied un forum Web où les réseaux peuvent échanger de l'information sur des sujets de santé particuliers, comme les soins à domicile et palliatifs.

Certaines pratiques exemplaires ne sont pas cernées et échangées

Les RLISS entreprennent différents projets et initiatives exposés dans leur plan stratégique triennal, dans le but d'améliorer leur système de santé local. Pourtant, les RLISS visités n'ont pas de processus pour déterminer si leurs projets débouchent sur des pratiques exemplaires qu'ils peuvent partager entre eux. En 2014, les DG et les présidents du conseil d'administration des RLISS ont reconnu que les réseaux doivent se doter d'un cadre pour cerner les pratiques exemplaires et échanger les cas de réussite. Au moment de notre audit, ce cadre n'avait toujours pas été établi.

Le processus pour déterminer les pratiques exemplaires doit définir les résultats escomptés et établir les objectifs de rendement de chaque projet. L'atteinte des objectifs signalerait que les résultats ont été réalisés et que des pratiques exemplaires valables peuvent être échangées.

Nous avons noté dans tous les projets échantillonnés qu'un seul RLISS avait établi des mesures du rendement assorties de cibles pour évaluer le succès de ses projets. Plus de 40 % des projets examinés dans les trois autres RLISS ne comptaient pas d'objectifs de rendement. Par exemple, un RLISS avait mis en place un programme de gériatrie, sans cependant élaborer de mesures pour évaluer si le programme avait réduit les visites des aînés au service d'urgence. Pareilles mesures aideraient à déterminer si le programme fonctionne comme prévu et s'il y a lieu de l'échanger avec d'autres RLISS.

Pour les quatre RLISS dont les projets comportaient des objectifs de rendement, près de la moitié mesurait principalement les extrants. Par exemple, un RLISS visité avait produit un document qu'il remettait aux patients mis en congé de l'hôpital pour les informer de la façon de répondre à leurs besoins à leur retour à la maison. Ce programme avait été conçu en réponse au rapport publié en novembre 2011 par le comité consultatif provincial sur l'hospitalisation évitable, qui avait constaté que la communication des consignes de sortie d'hôpital laissait souvent à désirer. Cependant, au lieu d'évaluer le succès de cette initiative à réduire les réadmissions à l'hôpital, le RLISS avait seulement mesuré le nombre d'hôpitaux participants.

Un RLISS visité avait retenu les services d'une organisation interne d'un centre de recherche hospitalier pour former son personnel, à l'automne 2015, sur la conception de projets afin de pouvoir les évaluer. Puisque plus de 40 % des projets de trois des quatre RLISS ne comportaient pas d'objectif, tous les employés des RLISS devraient suivre cette formation.

D'après les résultats de notre sondage, environ 30 % seulement des fournisseurs de services de santé sondés croient que les RLISS collaborent efficacement pour améliorer les différentes dimensions des services de santé, comme la qualité et la continuité des soins et leur accès, et pour cerner les approches optimales de planification et de surveillance du système de santé. Par contraste, environ 60 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS partagent cet avis.

RECOMMANDATION 12

Pour s'assurer de relever et d'échanger les pratiques exemplaires, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent :

- **élaborer des lignes directrices et une formation pour évaluer si les projets produisent des pratiques exemplaires;**

- formuler un protocole pour échanger les pratiques exemplaires.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS conviennent que l'échange de pratiques exemplaires est essentiel pour tirer pleinement parti des réussites à l'échelle du système, afin de répondre aux besoins en santé de la population. Cela est confirmé par l'adoption de pratiques exemplaires par les RLISS, comme les centres d'évaluation conjoints. Pour favoriser la prestation de services novateurs et durables, les RLISS travaillent dans trois secteurs prioritaires afin d'échanger des pratiques exemplaires et de réduire les efforts en double.

Le Partenariat des réseaux locaux d'intégration des services de santé, une division des RLISS qu'ils financent conjointement avec le Ministère pour coordonner et mettre en oeuvre les initiatives générales des réseaux, collabore avec les 14 RLISS dans les secteurs de la santé mentale et de la toxicomanie, des soins à domicile et communautaires, et des soins en fin de vie en utilisant cette approche. En misant sur les leçons dégagées des initiatives en cours, les RLISS élaborent des directives et une formation relatives à l'évaluation des pratiques exemplaires et établissent un protocole pour les échanger entre eux, en tenant compte de la diversité géographique et des populations uniques qu'ils desservent.

4.4.4 Absence d'approche cohérente dans la prestation de certains services de santé

Certains services de santé doivent être fournis uniformément pour que les patients reçoivent le même niveau de service, quel que soit leur lieu de résidence dans la province. Pour ce faire, la collaboration entre les RLISS est essentielle.

L'entente de responsabilisation entre les RLISS et le Ministère précise que celui-ci doit déterminer les enjeux et les services communs pour lesquels les RLISS doivent adopter une approche commune. Le Ministère doit aussi fournir des normes, des directives et des lignes directrices aux RLISS et aux fournisseurs de services de santé, qu'ils doivent appliquer. Parce que le domaine de la santé est vaste et complexe, il serait inefficace si le Ministère seulement élaborait les approches communes pour chaque service de santé. Il serait préférable que le Ministère et les RLISS partagent la tâche et mettent au point des méthodes cohérentes pour dispenser les soins dans les différents secteurs. On constate cependant une ambiguïté au sujet du responsable—le Ministère ou le RLISS—de la réalisation de cette initiative et du moment où il faut appliquer une approche uniforme. Près de la moitié des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS et seulement un quart des fournisseurs de services de santé sondés comprenaient clairement qui (le Ministère ou le RLISS) devrait assumer la responsabilité de formuler des réponses normalisées aux enjeux et aux services communs, ce qui dénote que ce rôle doit être clarifié.

Dans les faits, le Ministère et les RLISS ont partagé cette responsabilité, comme le montrent les exemples suivants :

- En 2013, le Ministère a mis en oeuvre des manuels cliniques standards pour 10 procédures et troubles de santé, y compris les chirurgies du cancer, les maladies coronariennes et la pneumonie. Ces manuels fondés sur l'expérience clinique visent à améliorer la qualité des soins et à réaliser des économies dans le système.
- En avril 2013, les 14 RLISS ont formé une alliance dans le but d'améliorer la prestation des soins de réadaptation et de concevoir une approche commune dans l'ensemble des secteurs de santé pour les patients ayant besoin de ces soins.

Pourtant, les RLISS emploient différentes approches dans les mêmes secteurs de santé, car les approches normalisées font défaut, comme le montrent les exemples ci-dessous :

- Ni le Ministère ni les RLISS n'avaient un ensemble normalisé de services de traitement de la toxicomanie, malgré le fait que le comité consultatif du ministre, chargé d'examiner la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, datant de 10 ans, avait recommandé, en décembre 2010, que le Ministère adopte un ensemble de services de base et de normes provinciales communes pour la santé mentale et le traitement de la toxicomanie. Parce qu'il n'y avait pas de services normalisés à l'échelle de la province, un RLISS visité avait adopté un éventail de services de base pour le traitement de la toxicomanie en 2014. En mai 2015, soit cinq ans après la recommandation, tous les RLISS ont décidé de collaborer à l'établissement de services de base communs pour le traitement de la toxicomanie partout dans la province. Le Ministère a indiqué qu'il travaillait à déterminer les services de base.
- Deux des quatre RLISS visités ont utilisé une pratique exemplaire pour identifier les affections auxquelles appliquer des approches cliniques communes. Les fournisseurs de services de santé devront adopter ces approches pour que tous les patients aient un accès équitable à des traitements similaires et à des soins de qualité. Un RLISS utilisait cette approche dans un vaste éventail de domaines médicaux, y compris la gastroentérologie, la cancérologie, la chirurgie vasculaire et l'ophtalmologie. Un autre RLISS appliquait cette approche à un plus petit éventail de troubles médicaux : les soins continus complexes, les AVC et les arthroplasties totales. Le premier RLISS a adopté cette approche à la recommandation d'une société-conseil externe engagée en 2012, après avoir examiné les principales stratégies de pratiques de 10 administrations internationales, dont la population avait la meilleure santé générale.

RECOMMANDATION 13

Pour réduire l'écart dans l'expérience des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit préciser dans quelle situation il lui revient, plutôt qu'aux réseaux locaux d'intégration des services de santé, d'établir les approches communes pour la prestation des services de santé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille la recommandation et s'engage à renforcer sa relation avec les RLISS et à clarifier, au besoin, les responsabilités de planification et de prestation des services de santé. Des discussions auront lieu dans différents forums, dont les réunions mensuelles entre le comité de la haute direction du Ministère et les DG des RLISS.

On maintiendra la pratique opérationnelle commune consistant à consulter, aux premières étapes et par la suite, le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services de santé concernant les stratégies provinciales, les groupes de travail et les comités d'experts. Dans certains cas, dont l'élaboration de processus normalisés dans les soins de réadaptation, les RLISS exerceront un rôle de leadership, avec la participation et le soutien du Ministère. Dans d'autres cas, telle l'élaboration de procédures axées sur la qualité pour réduire les divergences entre les pratiques de procédures cliniques particulières, le Ministère communiquera l'orientation provinciale, avec la contribution et la participation des RLISS.

4.4.5 L'achat collectif et l'intégration des services administratifs ne sont pas pleinement exploités

L'utilisation de l'achat collectif et l'intégration des services administratifs (c.-à-d. intégrer ou regrouper les activités administratives et opérationnelles

des RLISS ou des fournisseurs de services de santé) différent dans les quatre RLISS visités. Par conséquent, les RLISS ne peuvent démontrer qu'ils ont maximisé les gains d'efficience dans la prestation des services de santé, comme le stipule leur mandat.

Neuf organisations de services partagés ont été créées pour aider les hôpitaux à obtenir de meilleurs prix pour les biens et services au moyen de l'achat collectif et de l'intégration des services administratifs, tels que la gestion des marchés (sept organisations ont été établies avant la création des RLISS et deux par la suite). Les hôpitaux dans trois des quatre RLISS visités avaient recours aux services d'une ou de plusieurs organisations de services partagés. Certains RLISS coordonnaient aussi pour le compte des hôpitaux d'autres services d'achat collectif et d'intégration, notamment la gestion des comptes créditeurs. De plus, ces RLISS coordonnaient les achats collectifs de biens, comme les véhicules et le matériel informatique, et prenaient des dispositions pour les services de traduction pour les organismes de santé communautaires. En comparaison, le quatrième RLISS n'utilisait pas les achats collectifs et, normalement, ses hôpitaux ne recevaient pas de services des organisations de services partagés existantes. Plutôt, un grand hôpital de cette région partage, avec d'autres hôpitaux, des services de télécommunication et de technologie de l'information. En 2013, un consultant a cerné des économies potentielles de 2,2 millions de dollars sur 7 ans si les hôpitaux de ce RLISS éliminaient les fonctions administratives en double liées à l'approvisionnement exécutées dans chaque hôpital et obtenaient des remises de volume. Toutefois, ce RLISS n'avait pas donné suite à cette possibilité au moment de notre audit et n'avait pas aidé les fournisseurs de services de santé communautaires à réaliser des économies similaires.

Nous avons aussi noté qu'un seul RLISS audité avait l'intention de centraliser le soutien administratif pour l'ensemble de ses programmes cliniques, y compris ceux ciblant les aînés à risque élevé, les MPC et l'oncologie, pour qu'ils disposent de services communs de gestion de l'information, de ressources humaines et de soutien financier. Les trois autres n'avaient pas entrepris pareille initiative.

D'après les résultats de notre sondage, la majorité des fournisseurs de services de santé s'attendaient à ce que les RLISS explorent d'autres occasions d'achat collectif et d'intégration des services. Alors que plus de 70 % des membres du conseil et des DG actuels et anciens des RLISS ont estimé que les réseaux ont réalisé des économies dans la prestation des services de santé, un quart seulement des fournisseurs de services de santé sondés partageaient cet avis.

RECOMMANDATION 14

Pour assurer la prestation la plus rentable possible des services de santé en Ontario, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent cerner d'autres occasions d'achat collectif et d'intégration des services administratifs dans les différents secteurs de santé et mettre en œuvre ces pratiques de réduction des coûts.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS appuieront les fournisseurs de services de santé dans la mise en œuvre des initiatives d'achat collectif et d'intégration administrative lorsqu'ils peuvent en tirer une valeur substantielle (c.-à-d. réaliser des économies, améliorer la qualité et les contrôles internes et renforcer la capacité.) Conformément à leur mandat, les RLISS continueront de diriger et de faciliter l'intégration des services (c.-à-d. intégrer la prestation des services aux patients, aux clients et aux résidents) pour le bénéfice de leur population.

4.4.5 Les résultats des initiatives d'intégration ne sont pas toujours mesurés

[illegible]

RECOMMANDATION 15

[illegible]

RÉPONSE DES RLISS

[illegible]

4.5 Il faut améliorer le processus de financement afin de mieux répondre aux besoins des patients

4.5.1 Il faut clarifier le pouvoir des RLISS de financer les secteurs de santé

RECOMMANDATION 16

peuvent exercer les réseaux pour réaffecter des fonds entre les fournisseurs de services de santé, et les informer qu'ils peuvent négocier avec lui l'utilisation des fonds réservés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et entend prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que tous les RLISS comprennent uniformément leurs pouvoirs financiers, y compris leur capacité de réaffecter les fonds.

4.5.2 Le Ministère finalise le financement annuel à la fin de l'exercice et les fournisseurs de services de santé reçoivent tardivement leur financement des RLISS

Les fournisseurs de services de santé doivent connaître le montant de financement qu'ils toucheront afin de pouvoir planifier efficacement les services de santé au cours de l'exercice et éviter un déficit. Toutefois, les RLISS confirment seulement leur financement tard dans l'exercice.

À l'exception des fonds pour la réforme des hôpitaux et des CASC, les fournisseurs de services de santé sont généralement financés en fonction du montant touché l'exercice précédent. Le financement annuel peut cependant être modifié suivant les décisions du Ministère et des RLISS au cours de l'année. Dans les deux exercices qui ont précédé le 31 mars 2015, le Ministère a finalisé le financement des quatre RLISS assez tardivement. En raison de ce retard, ces RLISS ont informé les fournisseurs de services de santé de leurs décisions de financement seulement six mois avant la fin du premier exercice et trois mois avant la fin du second. Dans les quatre RLISS audités, certains fournisseurs de services de santé ont seulement été avisés des changements de financement le dernier mois de l'exercice clos le 31 mars 2015. À cause des retards, il est difficile pour les fournisseurs d'offrir les services prévus pour la période et d'atteindre leur objectif lié au volume de services. Par conséquent, certains fournisseurs doivent retourner des fonds aux RLISS, qui doivent ensuite réaffecter l'excédent entre les autres fournisseurs et retourner le montant résiduel au Ministère. Cette situation nuit au but recherché en premier lieu, c.-à-d. accorder des fonds aux fournisseurs de services de santé.

RECOMMANDATION 17

Pour assurer que les fournisseurs de services de santé effectuent une planification efficace afin de répondre aux besoins de santé des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit finaliser le financement annuel que recevra chaque fournisseur de services avant le début de l'exercice ou le plus tôt possible durant l'exercice.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. La majorité du financement des RLISS est sous forme de budget de base, qui est renouvelé d'une année à l'autre. Le Ministère collabore avec les partenaires sectoriels pour examiner ses processus de financement afin de cerner les occasions de finaliser plus tôt les affectations, et travaillera avec les RLISS pour confirmer les affectations le plus tôt possible.

4.5.3 Les sommes du Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes sont octroyées aux RLISS en fonction d'une information périmée sur la population

Le Ministère n'a pas examiné les affectations existantes ou les montants du Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes (le Fonds) pour voir s'ils étaient toujours adéquats. Le Fonds vise à répondre aux priorités locales urgentes relatives aux soins de santé dans le cadre de projets proposés par les fournisseurs de services de santé. Il peut s'agir, par exemple, de fonds accrus pour réduire les temps

d'attente pour les examens IRM et les TDM dans les hôpitaux ou pour les équipes mobiles de services d'urgence en santé mentale.

Le montant du Fonds est demeuré constant depuis sa création, totalisant 50 millions de dollars pour les 14 RLISS, alors que le financement global des RLISS, y compris pour les fournisseurs de services de santé, a augmenté de 29 % entre 2008 et 2015 (l'augmentation rajustée en fonction de l'inflation est de 12 %). Entre 2008 et 2015, les RLISS ont versé en moyenne 97 % des sommes du Fonds aux fournisseurs de services de santé.

L'affectation annuelle provenant du Fonds pour chaque RLISS est établie selon l'information sur la population dont disposait le Ministère lorsque le Fonds a été créé en 2007, soit huit ans passés (le Ministère n'a pu confirmer l'année réelle pour laquelle les données de population avaient été établies). Pourtant, la répartition de la population a changé depuis. Par exemple, entre 2006 et 2011, la population d'un RLISS audité a augmenté de 11 %, soit le double de la hausse provinciale de 5,6 %. De plus, la population de ce RLISS devrait s'accroître de 10 % d'ici 2016 et d'un autre facteur de 10 % d'ici 2021. Les résidents de ce RLISS pourraient être désavantagés pour ce qui est de leurs besoins de santé les plus urgents, car leur fraction du Fonds est basée sur des données de population périmées.

RECOMMANDATION 18

Pour faire en sorte que la part du financement du Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes affectée à chaque réseau local d'intégration des services de santé corresponde aux besoins actuels des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- s'assurer que le montant du Fonds est adéquat et qu'il est conforme à l'augmentation globale du financement au fil du temps;
- réviser régulièrement l'affectation en se fondant sur la population actuelle ou une autre information pertinente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2007, le gouvernement a annoncé un engagement pour répondre aux priorités urgentes en matière de soins de santé dans les collectivités, en créant un fonds annuel basé sur la population, doté de 50 millions de dollars. Les sommes ont été octroyées aux RLISS sous forme de financement de base et sont reflétées dans leur affectation annuelle totale. Conformément aux directives du fonds, les RLISS peuvent affecter une partie ou la totalité de leur affectation annelle au budget d'un fournisseur de services de santé. Parce que les RLISS destinent la majorité de ces fonds aux fournisseurs de services de santé pour qu'ils répondent aux priorités urgentes locales, leur réaffectation peut avoir des répercussions sur la prestation des services directs.

Le Ministère souscrit à la recommandation d'affecter les fonds en utilisant les modèles basés sur la population et collabore avec les RLISS pour répartir équitablement le nouveau financement en se fondant sur les derniers chiffres de population pour chaque RLISS.

4.5.4 Les projets liés au Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes sont évalués en utilisant différents critères

En novembre 2010, le Partenariat des réseaux locaux d'intégration des services de santé (dont il a été question à la **section 4.4.3**) a élaboré un cadre décisionnel pour aider les RLISS à prendre des décisions cohérentes au sujet des projets et des propositions de financement du Fonds qu'ils reçoivent. Pourtant, alors qu'il est attendu des RLISS qu'ils utilisent ce cadre—qui renferme les critères d'évaluation des projets, notamment la valeur pour le système de santé et l'impact sur le rendement du système et la santé de la population—ils ne l'appliquent pas toujours uniformément.

Trois des quatre RLISS visités utilisaient le cadre et attribuaient une pondération spécifique pour chaque catégorie du cadre pour s'assurer que le financement appuyait leurs priorités stratégiques locales. Cependant, un des RLISS visités utilisait un outil différent pour évaluer les projets proposés, mais cet outil ne comprend pas tous les secteurs d'évaluation requis dans le cadre commun, tels que l'impact potentiel sur la qualité des services et les résultats de santé de la population. De plus, à l'encontre du cadre commun, cet outil n'attribue pas de notes en fonction des critères d'évaluation. Le RLISS ne peut donc garantir que les projets retenus sont les plus appropriés pour répondre aux besoins urgents au cours d'une période donnée.

4.5.5 Le Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes est utilisé à des fins non autorisées

Nous avons analysé un échantillon de projets financés par le Fonds dans les quatre RLISS visités afin de vérifier si les fonds étaient exclusivement affectés aux services directs aux patients, comme l'exige le Fonds. La majorité des projets financés que nous avons examinés portaient sur les services directs aux patients, comme l'accroissement du nombre de lits d'hôpital et de lits de soins de longue durée, et le financement de plus d'heures pour les examens IRM ou les TDM. Nous avons relevé deux cas où le Fonds a été utilisé à des fins autres que les services directs aux patients. Dans un cas, le RLISS avait octroyé 861 000 $ à une organisation de services de santé pour élaborer une application logicielle, afin de rendre les renseignements des patients accessibles aux hôpitaux et à un CASC local. Le RLISS n'avait pas utilisé le cadre d'évaluation commun et a précisé que le logiciel avait aidé les hôpitaux à facilement identifier les patients ayant des besoins importants. Dans l'autre cas, un RLISS a versé en 2013 une indemnité de départ de 130 000 $ au DG sortant d'un organisme de santé mentale.

RECOMMANDATION 19

Pour faire en sorte que les fournisseurs de services de santé engagent les sommes allouées par le Fonds pour les initiatives prioritaires urgentes uniquement pour les services aux patients, conformément aux exigences du Fonds, les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent suivre un processus décisionnel cohérent et approuver seulement les demandes en appliquant les critères établis.

RÉPONSE DES RLISS

De nombreux RLISS ont adopté le cadre décisionnel élaboré en 2010 par le Partenariat pour prendre des décisions cohérentes au sujet des projets, des programmes et des services. Tous les RLISS utiliseront le cadre modifié pour prendre leurs décisions relatives à l'affectation des fonds discrétionnaires.

4.6 Les limites des RLISS doivent être modifiées

Depuis que le Ministère a divisé la province en 14 RLISS en 2006, il n'a pas revu cette division pour déterminer si elle répondait toujours aux besoins en santé de la population changeante. Pour créer cette division, le Ministère avait considéré les tendances relatives à l'accès des résidents aux services hospitaliers. Particulièrement, il a examiné les codes postaux des patients de chaque hôpital pour délimiter des zones uniques, qui sont devenues les 14 RLISS existants. Par conséquent, la division actuelle de la province diffère des limites municipales ou des circonscriptions électorales, par exemple.

Les fournisseurs de services de santé sondés ont soulevé des préoccupations parce que les limites des RLISS ne correspondent pas toujours aux limites municipales. Il leur est donc difficile de tirer parti des partenariats existants pour planifier les soins de santé et de fournir aux patients des soins

semblables à ceux des RLISS voisins. De nombreux répondants ont dit qu'il y avait un trop grand nombre de RLISS, à l'opposé de ceux qui croyaient que leur nombre était insuffisant.

RECOMMANDATION 20

Pour assurer que la division des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) est propice à la planification efficace et à l'intégration des services de santé locaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a intérêt à revoir les limites existantes des RLISS.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera les limites existantes des RLISS pour déterminer s'il y a lieu de les modifier.

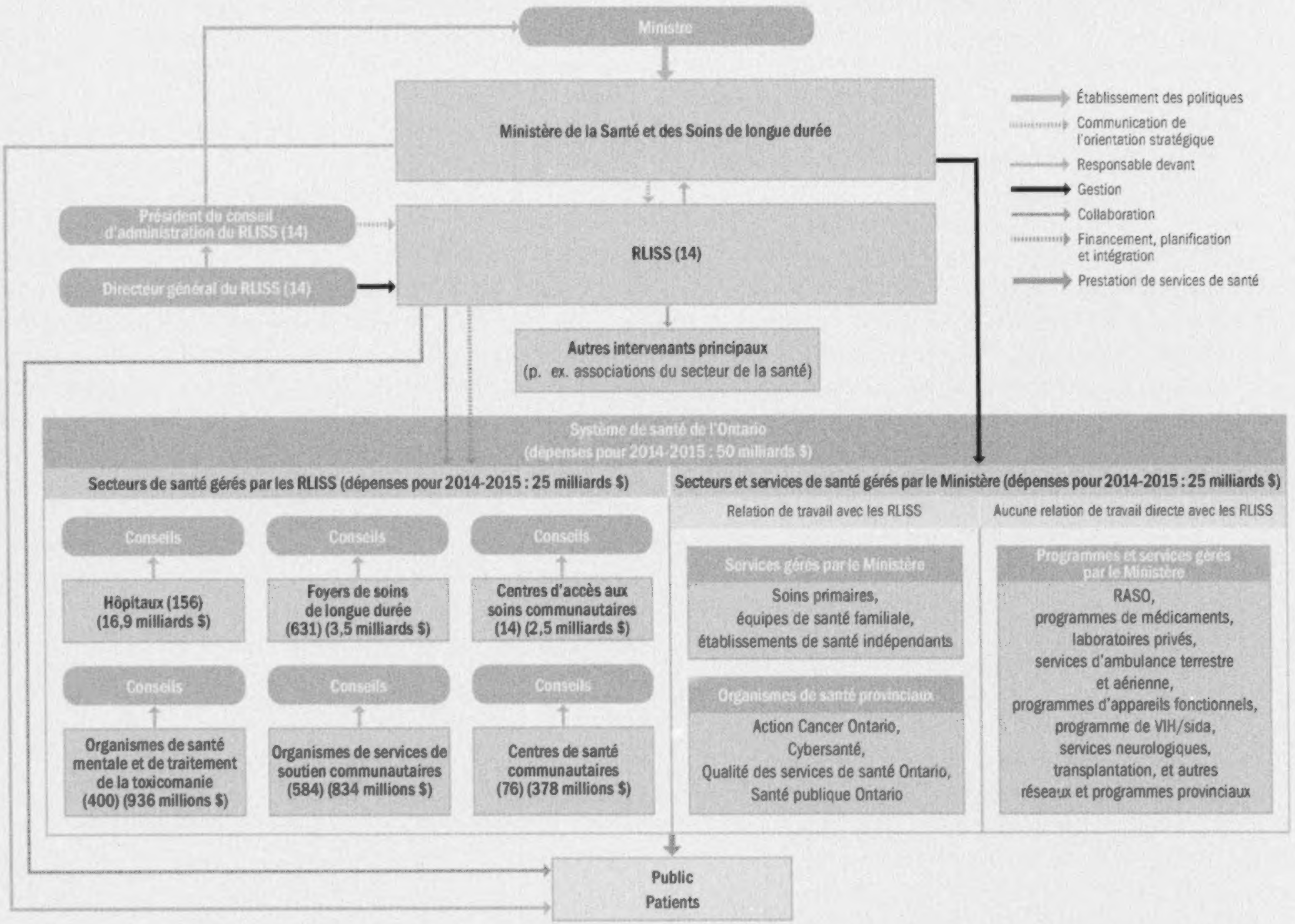
Annexe 1—Responsabilités d'un réseau local d'intégration des services de santé

Source des données : *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*

1	Promouvoir l'intégration du système de santé local afin de fournir des services de santé appropriés, coordonnés, efficaces et efficients.
2	Déterminer les besoins du système de santé local en matière de services de santé et prendre des dispositions à leur égard conformément aux plans et priorités provinciaux et faire des recommandations au ministre au sujet du système, y compris ses besoins en matière de financement d'immobilisations.
3	Engager la collectivité de personnes et d'entités qui oeuvrent au sein du système de santé local dans la planification du système et l'établissement des priorités de celui-ci, y compris l'établissement de mécanismes formels pour la participation et la consultation de la collectivité
4	Veiller à ce que le système de santé local soit doté de processus appropriés pour répondre aux préoccupations de la population au sujet des services qu'elle reçoit
5	Évaluer et surveiller le rendement du système de santé local et de ses services de santé, y compris l'accès à ces services et leur utilisation, leur coordination, leur intégration et leur rentabilité, et faire rapport à ce sujet au ministre et en assumer la responsabilité devant lui.
6	Participer et collaborer à l'élaboration, par le ministre, du plan stratégique provincial ainsi qu'à l'établissement et à la mise en oeuvre de la planification à l'échelle provinciale, de la gestion de systèmes et des priorités, des programmes et des services en matière de soins de santé à l'échelle provinciale.
7	Élaborer des stratégies et collaborer avec les fournisseurs de services de santé, y compris les centres universitaires des sciences de la santé, les autres réseaux locaux d'intégration des services de santé et les fournisseurs de services à l'échelle provinciale, entre autres, afin d'améliorer l'intégration des systèmes de santé provinciaux et locaux et la coordination des services de santé.
8	Mettre en oeuvre des stratégies mixtes avec d'autres réseaux locaux d'intégration des services de santé afin d'améliorer les soins aux malades et l'accès à des services de santé de grande qualité et de promouvoir la continuité des soins de santé entre les systèmes de santé locaux et partout dans la province, et participer à ces stratégies.
9	Diffuser de l'information sur les meilleures pratiques et favoriser le transfert des connaissances entre les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les fournisseurs de services de santé.
10	Rehausser l'efficience économique de la prestation de services de santé et la durabilité du système de santé.
11	Accorder un financement aux fournisseurs de services de santé, conformément aux priorités provinciales, de sorte qu'ils puissent fournir des services de santé et du matériel sanitaire.
12	Conclure des ententes visant l'établissement de normes de rendement et faire en sorte que les fournisseurs de services de santé qui reçoivent un financement du réseau se conforment à ces normes.
13	Faire en sorte que les ressources humaines, matérielles et financières du réseau soient gérées de façon efficace et efficiente et répondre de leur utilisation devant le ministre.
14	Réaliser les autres objets que précise le ministre par règlement pris en application de la présente loi (2006, chap. 4, art. 5).

Annexe 2—Aperçu du système de santé de l'Ontario

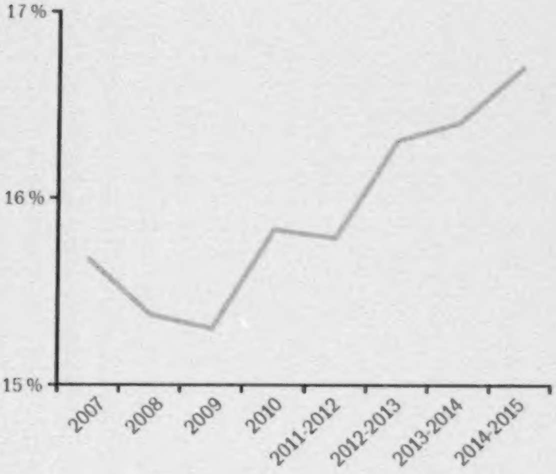
Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après l'information fournie par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Finances



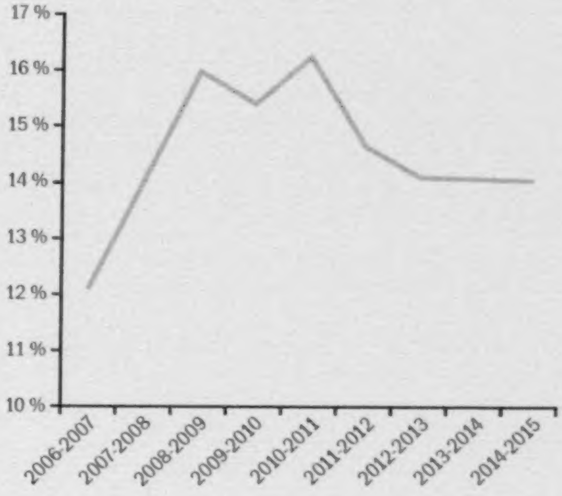
Annexe 3—Statistiques sommaires sur le rendement des RLISS dans les 15 secteurs mesurés à l'échelle de la province

Source des données : Action Cancer Ontario, Réseau ontarien de soins cardiaques, ministère de la Santé et des Soins de longue durée

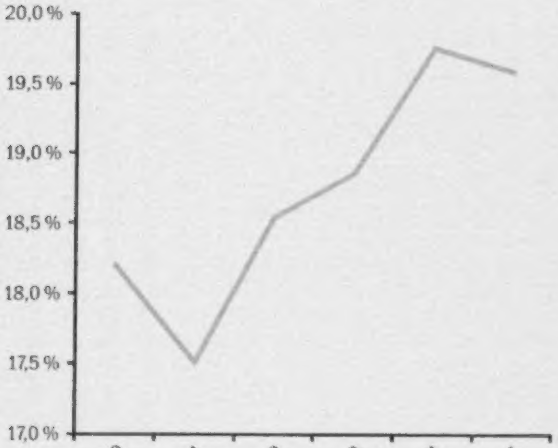
Réadmissions dans les 30 jours pour des GMA particuliers[1]



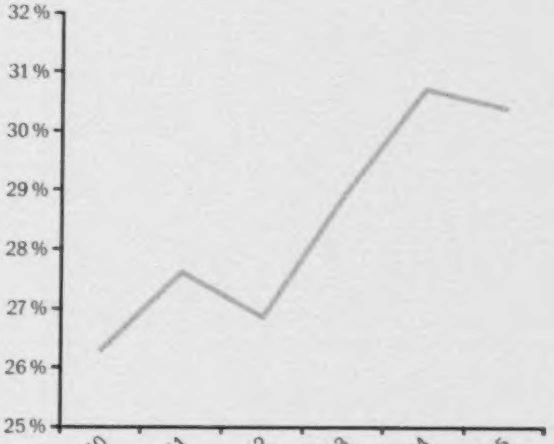
Pourcentage de jours autre niveau de soins (ANS)



Visites imprévues répétées dans les 30 jours au service d'urgence pour des troubles de santé mentale[2]

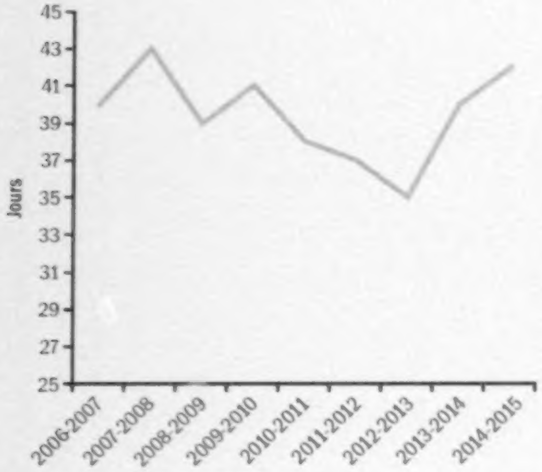


Visites imprévues répétées dans les 30 jours au service d'urgence pour des troubles de toxicomanie[2]

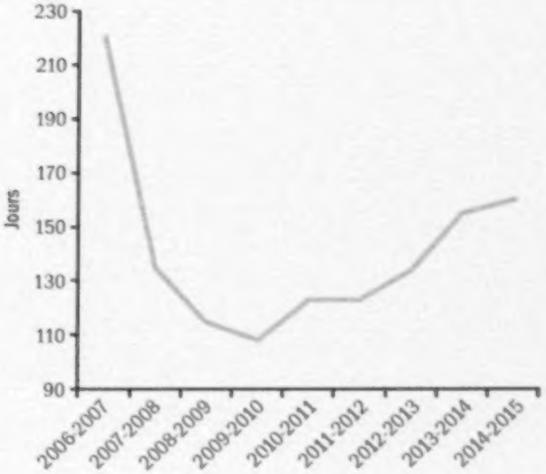


1. Les données préalables à l'exercice terminé le 31 mars 2012 sont celles de l'année civile seulement.
2. Des données comparatives sont seulement disponibles à compter de l'exercice terminé le 31 mars 2010.

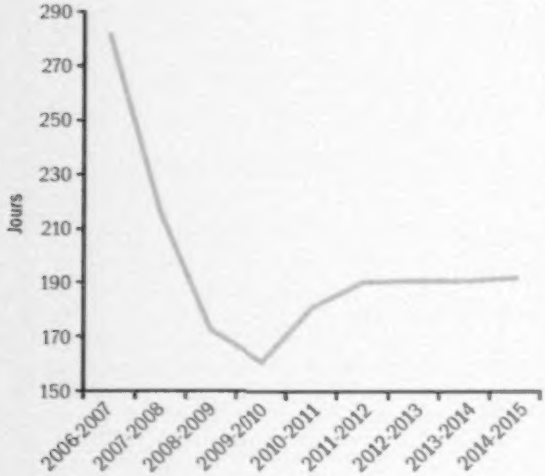
90e centile des temps d'attente—Pontages coronariens



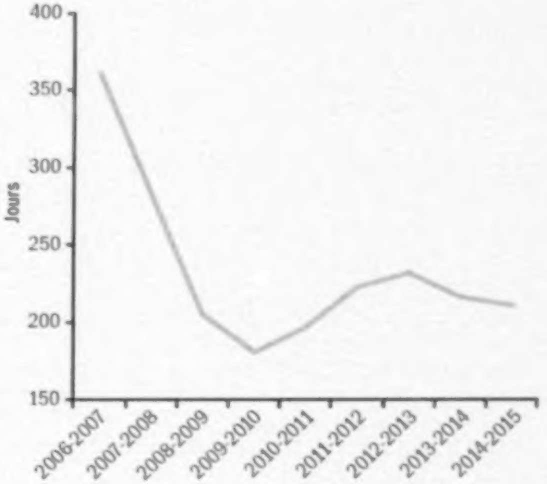
90e centile des temps d'attente—Chirurgie de la cataracte



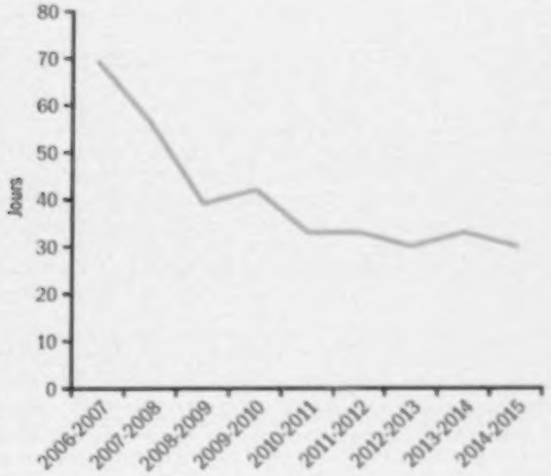
90e centile des temps d'attente—Arthroplastie de la hanche



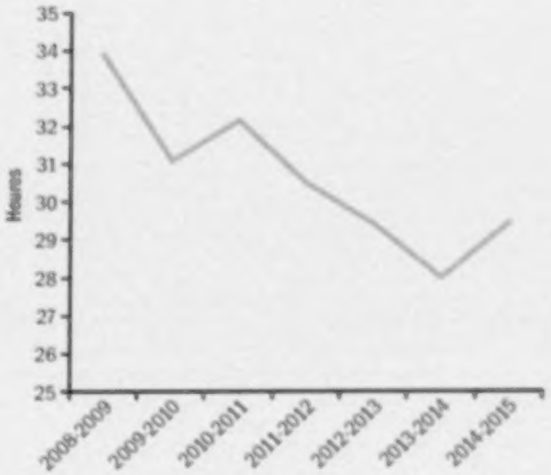
90e centile des temps d'attente—Arthroplastie du genou



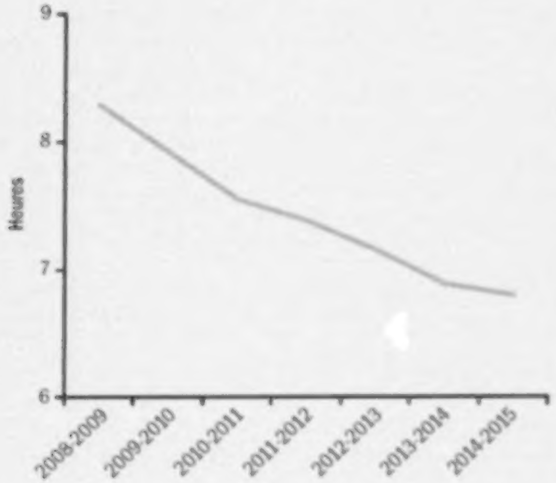
90e centile des temps d'attente—TDM diagnostique



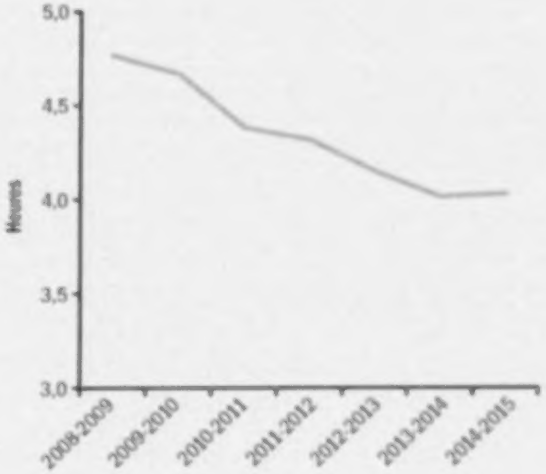
90e centile de la durée du séjour au service d'urgence—Patients admis



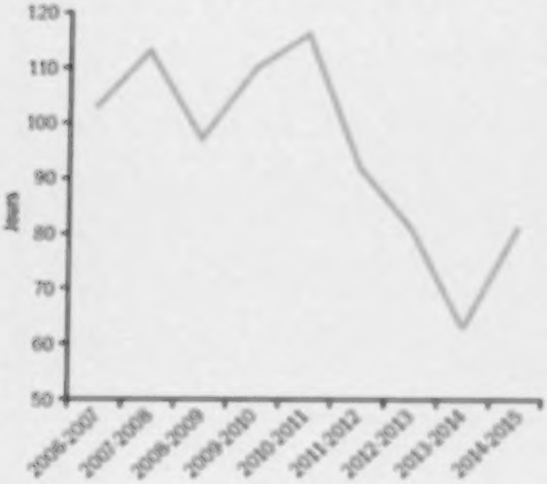
90e centile de la durée du séjour au service d'urgence—Patients non admis dont l'état de santé est complexe



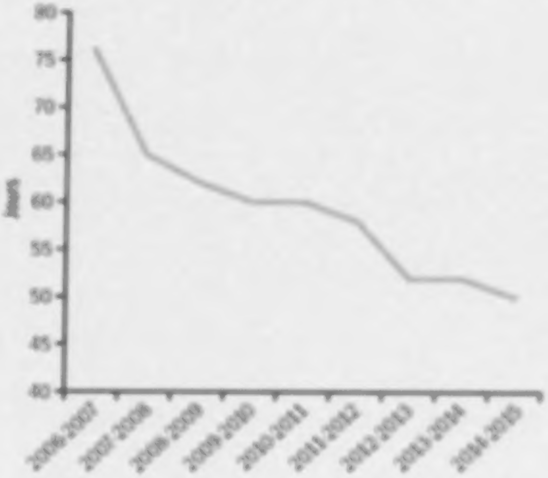
90e centile de la durée du séjour au service d'urgence—Patients non admis dont l'état de santé n'est pas complexe



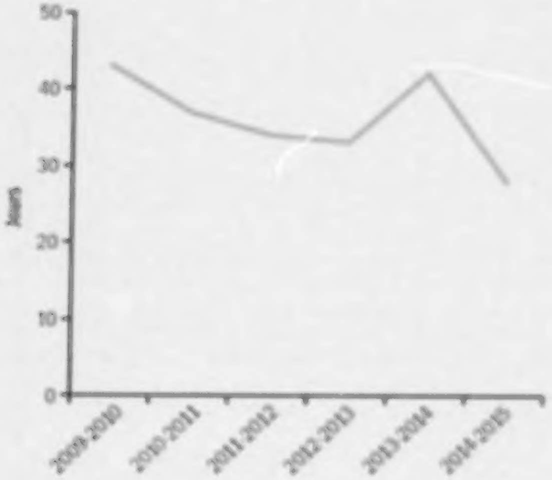
90e centile des temps d'attente—Examen IRM



90e centile des temps d'attente—Chirurgie du cancer



90e centile des temps d'attente dans la collectivité pour recevoir les services à domicile du CASC[2]



2. Des données comparatives sont seulement disponibles à compter de l'exercice terminé le 31 mars 2010.

Annexe 4—Rendement du système de santé, Ontario et autres administrations canadiennes, 2010 à 2014

Source des données : Qualité des services de santé Ontario, Institut canadien d'information sur la santé

Indicateur	Période visée	Résultat de la province s'étant classée première pour le rendement	Résultat de la province classée deuxième	Résultat de la province classée troisième	Rendement de l'Ontario (non classé parmi les trois premiers)	Moyenne canadienne
Indicateur mesuré dans les 15 secteurs (soit identique ou similaire)						
% d'arthroplasties de la hanche exécutées dans le délai d'attente de 182 jours	2014	Terre-Neuve-et-Labrador, 96 %	Saskatchewan, 93 %	**Ontario, 88 %**		83 %
% d'arthroplasties du genou exécutées dans le délai d'attente de 182 jours	2014	Terre-Neuve-et-Labrador, 92 %	Saskatchewan, 89 %	**Ontario, 86 %**		79 %
Taux de réadmission dans les 30 jours de l'hospitalisation	2010-2011	Alberta et Nouvelle-Écosse, 8,2 %	Québec, 8,3 %	**Ontario et Nouveau-Brunswick, 8,4 %**		8,5 %
Réadmission dans les 30 jours pour un trouble de santé mentale	2012	Manitoba, 9,2 %	Alberta, 9,8 %	Saskatchewan, 10,5 %	**Ontario, 11,3 %** (9e)	11,5 %
% de chirurgies de la cataracte exécutées dans le délai d'attente de 112 jours	2014	Terre-Neuve-et-Labrador, 96 %	Nouveau-Brunswick, 89 %	Saskatchewan et Québec, 88 %	**Ontario, 81 %** (9e)	80 %
Indicateur dans les 23 secteurs proposés (soit identique ou similaire)						
Nombre d'hospitalisations pour des troubles médicaux qui peuvent être traitées hors des hôpitaux par tranche de 100 000 personnes	2011-2012	Colombie-Britannique, 254	**Ontario, 260**	Québec, 275		290
% de personnes qui ont passé une nuit à l'hôpital au cours des 2 dernières années et qui ont été suivis par un médecin ou un autre professionnel de la santé après leur mise en congé	2014	Terre-Neuve-et-Labrador, 88 %	Île-du-Prince-Édouard, 82 %	**Ontario, 81 %**		78 %
Autre indicateur						
% d'interventions en radiothérapie exécutées dans le délai d'attente de 28 jours	2014	Manitoba, 100 %	**Ontario et Québec, 99 %**	Terre-Neuve-et-Labrador, 95 %		98 %
% de personnes ayant éprouvé de la difficulté à obtenir des soins en soirée ou le week-end, sans cependant se rendre au service d'urgence	2013	Colombie-Britannique, 54 %	**Ontario, 58 %**	Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard, 61 %		60 %

Indicateur	Période visée	Résultat de la province s'étant classée première pour le rendement	Résultat de la province classée deuxième	Résultat de la province classée troisième	Rendement de l'Ontario (non classé parmi les trois premiers)	Moyenne canadienne
% de personnes qui ont obtenu un rendez-vous chez leur fournisseur de soins primaires le jour où elles sont tombées malades ou le lendemain	2013	Colombie-Britannique, 45 %	Saskatchewan et Île-du-Prince-Édouard, 41 %	**Ontario, 40 %**		38 %
% d'arthroplasties de la hanche exécutées dans le délai d'attente de 48 heures	2014	Manitoba, 91 %	Colombie-Britannique, 89 %	**Ontario, 84 %**		84 %
% de personnes qui ont passé une nuit à l'hôpital au cours des 2 dernières années et qui, à leur congé, savaient avec qui communiquer en cas de question sur leur état ou leur traitement	2014	Île-du-Prince-Édouard et Saskatchewan, 95 %	Colombie-Britannique, 94 %	Manitoba, 93 %	**Ontario, 90 % (9e)**	88 %
% de personnes qui ont passé une nuit à l'hôpital au cours des 2 dernières années et qui, à leur congé, ont reçu des consignes écrites sur ce qu'elles devaient faire à leur retour à la maison et les symptômes à surveiller	2014	Terre-Neuve-et-Labrador, 84 %	Saskatchewan, 82 %	Alberta et Manitoba, 81 %	**Ontario, 75 % (classé 6e avec le Nouveau-Brunswick)**	73 %
% de personnes qui ont passé une nuit à l'hôpital au cours des 2 dernières années et, à leur congé, les médecins ou le personnel soignant de leur établissement de santé habituel étaient au courant de leur départ et des soins qu'elles avaient reçus à l'hôpital	2014	Île-du-Prince-Édouard, 92 %	Manitoba, 89 %	Colombie-Britannique, 87 %	**Ontario, 77 % (classé 7e avec Terre-Neuve-et-Labrador)**	80 %

Section 3.09 Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée

1.0 Contexte

1.1 Aperçu des foyers de soins de longue durée

Les foyers de soins de longue durée de l'Ontario offrent un hébergement et des soins dans un milieu familial aux adultes qui sont incapables de vivre de façon autonome ou qui ont besoin de soins infirmiers jour et nuit dans un environnement sécuritaire. L'Ontario compte environ 630 foyers de soins de longue durée qui prodiguent des soins à quelque 77 600 résidents dont la plupart ont plus de 65 ans.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) finance et réglemente les foyers de soins de longue durée de l'Ontario et délivre les permis d'exploitation. Il peut s'agir de foyers à but lucratif ou sans but lucratif, qui se répartissent entre foyers municipaux et foyers non municipaux, comme on peut le voir dans la **figure 1**. En 2014-2015, le financement ministériel alloué aux foyers de soins de longue durée par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des soins de santé de la province s'élevait à 3,6 milliards de dollars. La plupart des résidents versent une quote-part se situant entre 1 800 $ et 2 500 $ par mois selon qu'ils occupent une chambre de base, une chambre à deux lits ou une chambre individuelle.

Entrée en vigueur le 1er juillet 2010, la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) et ses règlements d'application définissent les normes qui s'appliquent à l'ensemble des foyers de soins de longue durée dans la province. Elle porte sur les droits des résidents, les soins et les services, l'admission des résidents, l'exploitation et le financement des foyers ainsi que la délivrance des permis. La Loi confère au Ministère le pouvoir de s'assurer que les foyers respectent la réglementation et de prendre des mesures d'exécution si besoin est. Aux termes de la Loi, tous les foyers de soins de longue durée doivent avoir un conseil des résidents (composé de personnes qui résident au foyer) et ils peuvent aussi se doter d'un conseil des familles (composé de membres des familles des

Figure 1 : Foyers de soins de longue durée en Ontario, mars 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de foyer de soins de longue durée	Nombre de foyers	Nombre de lits
Foyers à but lucratif	360	41 800
Foyers sans but lucratif (autres que les foyers municipaux)	170	20 300
Foyers sans but lucratif (foyers municipaux)	100	16 400
Total	**630**	**78 500***

* Environ 77 600 lits étaient occupés en mars 2015.

résidents actuels ou d'anciens résidents). Le but de ces conseils est de permettre aux résidents et aux membres de leurs familles de faire connaître leurs points de vue sur le fonctionnement du foyer.

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) publie régulièrement des rapports sur plusieurs indicateurs de la qualité d'après les renseignements communiqués par les foyers de soins de longue durée en Ontario. En [illegible], l'ICIS a publié neuf indicateurs de qualité sur les foyers tels que le pourcentage des résidents qui étaient contraints physiquement sur une base quotidienne, le pourcentage des résidents qui prenaient des antipsychotiques sans avoir reçu de diagnostic de psychose, le pourcentage des résidents qui ont fait une chute dans les 30 derniers jours et le pourcentage des résidents dont la plaie de pression de stade 2, 3 ou 4 s'est aggravée. L'annexe 1 présente les résultats obtenus à l'égard des neuf indicateurs de la qualité, par région, pour 2015-2016 (il s'agit de l'exercice le plus récent pour lequel des données sont disponibles par foyer) ainsi que la variation de la performance provinciale globale entre [illegible] et 2015-2016. Dans l'ensemble, les résultats pour quatre des neuf indicateurs ont progressé, affichant une amélioration de l'ordre de [illegible] % à [illegible] % au cours de la période de trois ans, tandis que les résultats pour les cinq autres indicateurs ont régressé, affichant une baisse située entre 2 % et 7 % au cours de la même période.

1.2 Le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée du Ministère

1.2.1 Aperçu du programme

Le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme) met l'accent sur la qualité des soins et la qualité de vie des résidents en protégeant les droits et la sécurité des résidents et en vérifiant si les foyers de soins de longue durée se conforment aux lois et aux règlements. Un programme semblable existait auparavant, mais il a été transformé pour tenir compte de la Loi quand celle-ci est entrée en vigueur en 2010.

Le Programme est administré par la Direction de l'amélioration de la performance et de la conformité qui relève de la Division de la responsabilisation et de la performance du système de santé du Ministère. Le Programme se compose d'un bureau principal comprenant une unité centralisée d'établissement des dossiers et de [illegible] bureaux régionaux; il compte environ [illegible] employés dont plus de [illegible] inspecteurs. Chaque bureau régional a un gestionnaire et deux responsables d'équipes d'inspection qui établissent l'ordre de priorité des inspections, confient les inspections aux différents inspecteurs et supervisent leur travail. L'**annexe 2** résume les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre compte de la surveillance des foyers de soins de longue durée.

1.2.2 Types d'inspections

En vertu de la Loi, le Ministère peut effectuer des inspections des foyers de soins de longue durée en tout temps sans en avertir le foyer au préalable. Il y a quatre types d'inspections, à savoir les inspections générales, les inspections qui découlent de plaintes, les inspections qui découlent d'incidents graves et les inspections aux fins de suivi. La **figure 3** montre le nombre de chaque type d'inspection effectuée entre [illegible] et 2016. Le Ministère a mené en tout [illegible] inspections en 2016, soit [illegible] de plus qu'en [illegible]. L'augmentation s'explique principalement par l'exécution d'un plus grand nombre d'inspections générales. Nous décrivons ci-après le processus de chaque type d'inspection.

Inspections générales

Au début de [illegible], le Ministère a instauré les inspections générales dans le but d'évaluer la satisfaction des résidents et la conformité des foyers aux exigences de la Loi. Pour accroître l'efficience des inspections et éviter les dédoublements, le

Figure 2 : Nombre d'inspections par type, 2012-2014[1]

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type d'inspection	2012	2013	2014
Générale[2]	60	50	590
Incident grave[3]	700	940	810
Plainte[3]	1 190	1 140	970
Suivi[4]	290	290	260
Total	**2 240**	**2 420**	**2 630**

1. Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2012 étaient incomplètes ou n'étaient pas disponibles.
2. Dans le cadre des inspections générales, les inspecteurs du Ministère peuvent également se pencher sur les incidents graves ou les plaintes ou effectuer un suivi des ordres qui ont été émis.
3. Le Ministère a traité environ 2 970 plaintes et incidents graves en 2012, 2 540 en 2013 et 3 840 en 2014.
4. Le Ministère a effectué un suivi d'environ 500 ordres de conformité en 2012, 430 en 2013 et 770 en 2014. Les ordres de conformité peuvent également faire l'objet d'un suivi durant n'importe quel type d'inspection.

Ministère peut, dans le cadre d'une inspection générale, enquêter sur des plaintes ou des incidents graves ou effectuer le suivi d'un ordre de conformité. En moyenne, une inspection générale est exécutée par trois ou quatre inspecteurs qui examinent le foyer pendant une période de huit jours. Ce processus comporte 2 étapes et 31 protocoles d'inspection dont 5 sont obligatoires (gestion des médicaments; prévention et contrôle des infections; entrevue avec le conseil des résidents et avec le conseil des familles; et observation de la restauration).

À la première étape d'une inspection générale, les inspecteurs examinent les dossiers médicaux, recueillent des renseignements dans les foyers à partir d'observations et mènent des entrevues auprès d'un échantillon de résidents, de membres de leur famille ou des membres du personnel qui leur prodiguent des soins. Les inspecteurs analysent les renseignements recueillis et cernent les aspects nécessitant une inspection plus approfondie à la deuxième étape.

L'**annexe 3** donne un aperçu plus détaillé du processus d'inspection générale et des protocoles d'inspection.

Inspections découlant de plaintes

Le Ministère reçoit des plaintes de la part des résidents, des membres de leur famille et du public principalement par téléphone (par le biais de la Ligne ACTION sans frais de ServiceOntario), mais également en personne ainsi que par courriel ou télécopieur. Par ailleurs, les foyers de soins de longue durée doivent transmettre sur-le-champ au Ministère toutes les plaintes qu'ils reçoivent par écrit.

Depuis novembre 2012, l'unité centralisée d'établissement des dossiers est chargée d'examiner chaque plainte reçue par le Ministère et de déterminer s'il est nécessaire d'effectuer une inspection (c.-à-d. si des renseignements indiquent qu'un foyer ne respecte pas la loi). En 2014, le Ministère a reçu près de 3 300 plaintes (2 910 en 2013). Si l'unité décide qu'une inspection s'impose, elle attribue un niveau de risque à chaque cas, soit élevé, moyen ou faible. Les cas à risque élevé comprennent les allégations de soins inadéquats, de mauvais traitements, de négligence, d'acte illégal ou de représailles de la part du personnel des foyers, c'est-à-dire tout ce qui cause ou risque de causer un préjudice grave au résident et peut mettre sa vie en danger si le Ministère ou le foyer n'intervient pas. Les cas à risque moyen comprennent toute violation alléguée de la Loi causant ou risquant de causer un risque modéré au résident. Dans les cas à faible risque, il est question d'un préjudice minimal (ou du risque de causer un préjudice minimal). La Loi stipule que les plaintes à risque élevé doivent donner lieu à une inspection immédiate; dans le cas des plaintes à risque moyen ou faible, le Ministère vise à mener une inspection dans un délai de 30 jours et de 120 jours respectivement.

En moyenne, une inspection menée à la suite d'une plainte est exécutée par un ou deux inspecteurs au cours d'une période de deux jours. En 2014, le Ministère a effectué des inspections découlant d'environ 1 810 plaintes (1 280 en 2013). Les inspecteurs appliquent les protocoles d'inspection (voir l'**annexe 3**) qui conviennent le mieux à la

nature de la plainte. Le Ministère s'est doté d'une politique interne qui exige que les inspecteurs rendent compte des résultats de leur inspection à l'auteur d'une plainte.

Inspections découlant d'incidents graves

Les foyers de soins de longue durée doivent signaler immédiatement au Ministère les incidents graves tels qu'un incendie, de la négligence ou des mauvais traitements envers les résidents, l'administration des soins de façon inappropriée, l'utilisation inappropriée de l'argent des résidents, un acte illégal, un décès inattendu ou soudain, un résident porté disparu depuis plus de trois heures, un résident porté disparu qui revient au foyer avec une lésion ou des changements indésirables de son état, l'éclosion d'une maladie à déclaration obligatoire ou d'une maladie transmissible et la contamination de la source d'approvisionnement en eau potable. Pour les autres incidents, tels qu'une chute qui entraîne un changement important de l'état du résident et son transport à l'hôpital, la défaillance du système de sécurité ou des autres systèmes importants du foyer pendant plus de six heures et la disparition de médicaments, les foyers sont tenus d'informer le Ministère dans un délai d'un jour ouvrable. Les foyers signalent les incidents graves au moyen de l'outil Web appelé Système de rapport d'incidents critiques ou au moyen d'un téléavertisseur si l'incident se produit en dehors des heures de bureau. En 2014, les foyers de soins de longue durée ont signalé plus de 12 900 incidents graves (15 300 en 2013) au Ministère.

L'unité centralisée d'établissement des dossiers examine chaque incident grave signalé pour déterminer si une inspection doit être effectuée. Le processus d'inspection utilisé pour les incidents graves est le même que celui des inspections découlant de plaintes, décrit dans la section précédente. En général, les inspecteurs vérifient si le foyer a respecté les exigences de la Loi concernant le signalement, le traitement et la documentation de l'incident et si l'incident découlait du non-respect d'autres articles de la Loi. En 2014, le Ministère a effectué des inspections portant sur environ 2 030 incidents graves (1 260 en 2013).

Inspections aux fins de suivi

Si une inspection donne lieu à l'émission d'un ordre de conformité à l'intention du foyer pour qu'il respecte la loi, une inspection aux fins de suivi doit être effectuée pour vérifier si le foyer s'est conformé dans le délai prévu en corrigeant le problème. En 2014, le Ministère a effectué environ 260 inspections aux fins de suivi (290 en 2013) et a traité environ 770 ordres de conformité (610 en 2013) émis à l'intention des foyers.

1.2.3 Types de mesures d'exécution

Si les inspecteurs, après avoir effectué l'une ou l'autre des inspections susmentionnées, constatent qu'un foyer de soins de longue durée ne respecte pas la Loi – par exemple, les droits, la sécurité et le bien-être des résidents ne sont pas protégés –, ils prennent alors une ou plusieurs des cinq mesures d'exécution suivantes :

1) émettre un avis écrit;
2) émettre un plan de redressement volontaire;
3) émettre un ordre de conformité;
4) émettre un ordre de travaux et activités;
5) renvoyer la question au directeur de programme du Ministère, qui pourrait émettre un ordre.

La **figure 3** fournit une description détaillée de chaque type de mesure d'exécution et indique le suivi requis. Pour décider du type de mesure d'exécution à prendre, les inspecteurs tiennent compte de la gravité et de la portée du problème ainsi que des antécédents du foyer concernant le règlement des lacunes. La **figure 4** indique le nombre de mesures d'exécution prises par le Ministère entre 2012 et 2014; ce nombre a plus que doublé au cours des deux dernières années. Cette hausse importante s'explique principalement par le fait que le Ministère a effectué 540 inspections générales de plus

Figure 3 : Types de mesures d'exécution et suivi requis
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Mesure d'exécution	Description	Suivi requis
Avis écrit	Détaille chaque cas de non-respect.	Il n'est pas nécessaire d'effectuer une inspection de suivi.
Plan de redressement volontaire	Demande que le foyer rédige un plan de redressement pour se conformer, mais il n'est pas obligé de soumettre le plan.	
Ordre de conformité	Exige que le foyer prenne des mesures, cesse de faire quelque chose ou prépare un plan pour se conformer dans le délai fixé.	Il faut effectuer une inspection de suivi quand le délai est passé.
Ordre de travaux et activités	Exige que le foyer paie les coûts des travaux nécessaires exécutés en son nom par le Ministère pour se conformer.	
Ordre du directeur	Peut retenir le financement ministériel octroyé au foyer, ordonner au foyer de rembourser le financement reçu, exiger que le foyer retienne à ses propres frais les services d'une personne pour gérer le foyer ou aider à sa gestion, peut révoquer le permis d'exploitation d'un foyer.	

Figure 4 : Nombre de mesures d'exécution prises par le Ministère, 2012–2014*
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Mesure d'exécution	2012	2013	2014
Avis écrit	1 650	1 490	4 030
Plan de redressement volontaire	1 940	2 000	4 450
Ordre de conformité	640	670	1 040
Ordre de travaux et activités	0	0	0
Ordre du directeur	1	0	0
Total	**4 231**	**4 160**	**9 520**

* Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2012 étaient incomplètes ou n'étaient pas disponibles.

en 2014 qu'en 2013 (voir la **figure 2**). Au cours des trois dernières années, le Ministère n'a émis aucun ordre de travaux et activités nécessitant que le foyer paie les coûts des travaux nécessaires effectués par le Ministère au nom du foyer pour que ce dernier soit conforme à la loi.

1.2.4 Présentation des résultats des inspections

À la suite de l'inspection d'un foyer, les inspecteurs doivent rédiger un rapport documentant tous les cas de non-respect qu'ils ont relevés et les mesures d'exécution prises pour chaque cas. Un exemplaire du rapport d'inspection est remis à l'exploitant du foyer, au conseil des résidents et au conseil des familles, le cas échéant. Le Ministère est également tenu de publier tous les rapports d'inspection sur son site Web. Les renseignements personnels et médicaux des résidents sont retirés des rapports avant la publication du rapport ou sa communication aux conseils.

Selon la politique ministérielle, les rapports d'inspection sont soumis à l'examen du gestionnaire du bureau régional ou du responsable de l'équipe d'inspection, et tous les rapports comportant des ordres de conformité doivent être soumis à l'approbation du gestionnaire du bureau régional. Le Ministère vise à communiquer le rapport d'inspection à l'exploitant du foyer dans les deux semaines suivant l'exécution de l'inspection et à le publier sur son site Web dans un délai de deux mois.

1.2.5 Sommaire des événements principaux et des dépenses du programme

La **figure 5** résume les événements principaux se rapportant au programme depuis l'entrée en vigueur en 2010 de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi). La Loi stipule que les foyers de soins de longue durée doivent être inspectés sans préavis au moins une fois par année. Même si la Loi ne précise pas que l'inspection annuelle est une inspection générale, en juin 2013 le ministre

Figure 5 : Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée – Événements principaux, 2010–2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Date	Événement
1er juillet 2010	La *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* entre en vigueur. Le programme de surveillance de la conformité devient le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme).
Février 2011	Le Programme lance un nouveau processus d'inspection générale comportant deux étapes (voir l'annexe 3).
Novembre 2012	Le Programme crée une unité centralisée d'établissement des dossiers afin d'uniformiser le processus visant à confier aux bureaux régionaux les dossiers des plaintes reçues des résidents des foyers de soins de longue durée et de leurs proches et les dossiers des incidents graves signalés par les exploitants des foyers. (Auparavant, chaque bureau régional était chargé de traiter les plaintes et les incidents graves signalés pour les foyers situés dans sa région.)
Juin 2013	Le ministre de la Santé et des Soins de longue durée s'engage publiquement à effectuer des inspections générales de tous les foyers de soins de longue durée avant le 31 décembre 2014 et tous les ans par la suite. Le Ministère s'engage à embaucher une centaine de nouveaux inspecteurs qui s'ajouteront aux 80 qui sont déjà à l'emploi du Programme.
Juillet 2013	Le Ministère entreprend son projet pour accélérer les inspections générales.
Juin 2014	L'unité centralisée d'établissement des dossiers conçoit un système d'information pour consigner les plaintes et les incidents graves et confier les dossiers aux bureaux régionaux.
31 décembre 2014	Le Programme a effectué au moins une inspection générale dans 95 % des 630 foyers de soins de longue durée de l'Ontario, respectant ainsi largement l'engagement pris par le ministre en juin 2013.
31 janvier 2015	Les inspections générales ont été effectuées dans le reste (5 %) des foyers de soins de longue durée.

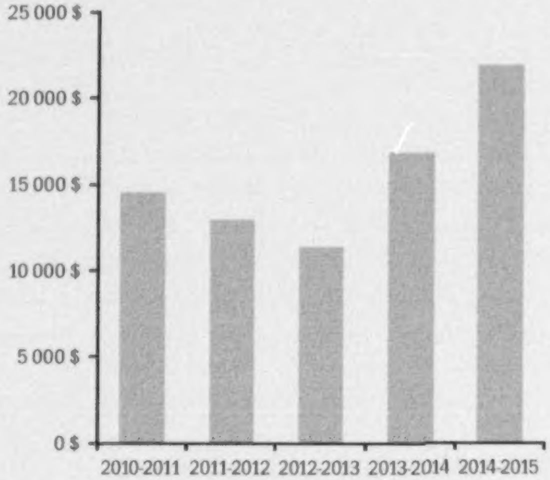
de la Santé et des Soins de longue durée à l'époque s'est engagé publiquement à effectuer des inspections générales de tous les foyers de soins de longue durée de l'Ontario avant la fin de 2014 et tous les ans par la suite. Cet engagement visait à reconnaître que des inspections générales plus fréquentes permettraient de cerner les problèmes systémiques dans les foyers de soins de longue durée.

Peu après l'engagement public pris par le ministre, le Ministère a annoncé son intention d'embaucher une centaine de nouveaux inspecteurs en plus des 80 qu'il comptait déjà à son service. En juillet 2013, le Ministère a commencé à effectuer des inspections générales individuelles des quelque 630 foyers répartis dans l'ensemble de la province. À la fin de 2014, 95 % des foyers avaient fait l'objet d'une inspection générale; l'engagement pris par le ministre était entièrement réalisé à la fin de janvier 2015.

En raison des changements importants apportés au programme depuis 2010 (voir la **figure 5**), ses dépenses ont fluctué au cours des cinq dernières années. La **figure 6** montre l'évolution des dépenses pour les exercices 2010-2011 à 2014-2015. Les pics

Figure 6 : Dépenses du Programme par exercice, 2010-2011 – 2014-2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



atteints au cours des deux premiers exercices sont principalement reliés aux coûts de développement et de mise en oeuvre des systèmes d'information qui soutiennent le nouveau processus d'inspection. Les augmentations au cours des deux derniers exercices sont principalement reliées aux coûts de l'embauchage de près de 100 nouveaux inspecteurs.

1.3 Autres intervenants importants du secteur des foyers de soins de longue durée

En plus du Ministère, plusieurs autres organismes et intervenants importants participent à différents aspects des foyers de soins de longue durée. Chacun d'entre eux joue un rôle important dans le cadre de la prestation des soins ou du soutien de la qualité des soins et de la qualité de vie des résidents des foyers de soins de longue durée. L'**annexe 4** fournit des renseignements plus détaillés sur les intervenants principaux et leurs rôles dans le secteur des foyers de soins de longue durée. Voici un aperçu des principaux intervenants :

- L'Unité des permis et des programmes pour les foyers de soins de longue durée du Ministère est responsable de la délivrance des permis d'exploitation des foyers de soins de longue durée.
- Les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de l'Ontario octroient des fonds aux foyers de soins de longue durée et surveillent leur performance.
- Les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de l'Ontario déterminent l'admissibilité de l'auteur d'une demande et gèrent le processus d'admission aux foyers de soins de longue durée.
- Qualité des services de santé Ontario est un organisme qui reçoit des fonds du Ministère pour évaluer l'efficacité des services de santé.
- Les services d'incendie municipaux effectuent des inspections dans les foyers de soins de longue durée pour faire appliquer le Code de prévention des incendies de l'Ontario. Le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence, qui relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, surveille les niveaux de services fournis par les services d'incendie dans le cadre de son rôle de surveillance.
- Plusieurs autres associations et groupes de revendication offrent du soutien et des services divers aux aînés, aux résidents, aux proches des résidents, aux médecins et aux exploitants dans les foyers de soins de longue durée.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si des systèmes et des procédures efficaces étaient en place pour :

- assurer l'exécution efficiente et uniforme des inspections des foyers de soins de longue durée dans l'ensemble de la province en temps opportun et en conformité avec les exigences législatives applicables;
- mesurer l'efficacité du programme d'inspection en lien avec la qualité des soins et la qualité de vie des résidents des foyers de soins de longue durée et en rendre compte.

La haute direction du Ministère a examiné et accepté nos objectifs et les critères d'audit connexes. Nous avons mené notre travail d'audit sur place d'octobre 2014 à avril 2015.

Dans la conduite de notre audit, nous avons examiné les lois, les règlements et les politiques applicables ainsi que les systèmes d'information, les dossiers de cas, les rapports d'inspection et d'autres documents pertinents. Nous avons interviewé le personnel concerné du bureau principal du Ministère, de l'unité centralisée d'établissement des dossiers et des cinq bureaux régionaux. Nous avons également visité huit foyers de soins de longue durée répartis dans les cinq régions.

Nous avons rencontré des représentants de Qualité des services de santé Ontario ainsi que de plusieurs associations et groupes de revendication, tels que l'Ontario Long Term Care Association, l'Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors, l'Ontario Association of Residents' Councils, le Programme des conseils des familles, l'Advocacy Centre for the Elderly et l'Ontario Long Term Care Physicians. Ces associations représentent des résidents, des familles, des médecins et des exploitants de foyers de soins de longue durée dans l'ensemble de la province. Nous avons également rencontré des représentants du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence et communiqué avec plusieurs services d'incendie municipaux pour mieux comprendre leur rôle dans la prestation des services de lutte et de prévention contre les incendies dans les foyers de soins de longue durée.

En plus d'interviewer les conseils des résidents dans les foyers que nous avons visités, nous avons sondé deux groupes d'intervenants importants, à savoir les administrateurs des foyers et les conseils des familles dans l'ensemble de la province, pour obtenir leurs points de vue sur le programme et connaître leur expérience en lien avec les inspections effectuées par le Ministère. Le taux de réponse des administrateurs des foyers a été de près de 30 % et celui des conseils des familles, de 17 %.

Nous avons examiné des programmes d'inspection du même genre dans d'autres administrations. Nous avons également retenu les services d'un expert indépendant qui connaît le secteur des foyers de soins de longue durée pour qu'il nous conseille.

Dans le cadre de la planification de notre audit, nous avons examiné le rapport d'audit interne du Ministère sur l'inspection des comptes en fiducie dans les foyers de soins de longue durée et nous avons tenu compte des conclusions de ce rapport pour déterminer la portée de notre audit.

3.0 Résumé

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) en 2010, le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme) a fait l'objet de plusieurs changements pour avoir l'assurance que les foyers respectent la loi. Notre audit a révélé que les retards du Ministère dans l'exécution des inspections faisant suite à des plaintes et à des incidents graves et dans la prise des mesures nécessaires pour que les foyers corrigent les lacunes relevées faisaient courir un risque aux résidents. Nous avons constaté que le Ministère, en général, ne prenait pas des mesures en temps opportun pour assurer la sécurité des résidents et la protection de leurs droits.

Depuis 2013, le Ministère a largement concentré son attention et ses ressources – dont l'embauchage de près de 100 nouveaux inspecteurs – sur l'engagement pris par le ministre d'effectuer les inspections générales prévues des quelque 630 foyers de soins de longue durée de la province avant la fin de 2014 et tous les ans par la suite. Parallèlement, le Programme a été confronté à un accroissement de la charge de travail dans d'autres domaines : gérer le nombre croissant de plaintes et d'incidents graves dans les foyers, assurer le suivi des ordres émis pour les cas de non-respect relevés au cours des inspections précédentes et rendre compte des résultats des inspections.

Il est nécessaire que le Ministère renforce sa surveillance du programme pour remédier aux écarts importants constatés dans la charge de travail des inspecteurs, le nombre d'ordres de conformité émis et les délais d'exécution des inspections et de rédaction des rapports connexes dans l'ensemble de la province. Suivant l'emplacement du foyer, l'inspection ou le suivi des préoccupations des résidents s'effectue rapidement, tardivement ou pas du tout. L'Institut canadien d'information sur la santé publie des indicateurs de la qualité des soins dont

les foyers de soins de longue durée de l'Ontario font eux-mêmes rapport, mais le Ministère ne reliait pas ces indicateurs aux résultats de ses inspections. Étant donné que le Ministère n'a ni surveillé la plupart des aspects du programme ni fixé d'objectifs à leur égard, il était incapable de montrer l'ampleur de l'effet du programme d'inspection sur la qualité des soins et la qualité de vie des résidents.

Voici un aperçu de nos constatations principales :

- **Les retards dans l'exécution des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves font courir un risque aux résidents** – L'engagement d'effectuer des inspections générales a été respecté, mais l'arriéré des dossiers de plaintes et d'incidents graves avait plus que doublé, passant d'environ 1 300 en décembre 2013 à environ 2 800 en mars 2015. Nous avons constaté que pour 40 % des plaintes et des incidents graves à risque élevé qui auraient dû faire l'objet d'une inspection immédiate, le délai avait été supérieur à trois jours; les délais d'inspection pour plus du quart de ces cas étaient de l'ordre d'un à neuf mois. Pour 60 % de notre échantillon de cas à risque moyen qui auraient dû faire l'objet d'une inspection dans un délai de 30 jours, le délai avait été en moyenne de 62 jours. Dans un cas, le Ministère avait reçu une plainte d'une famille en 2014 au sujet d'un résident dont le lit n'avait pas de côtés, mais l'inspection n'avait été effectuée que plus de six mois plus tard; or, la plainte n'a pu être vérifiée. De plus, durant l'inspection, l'inspecteur a constaté qu'un autre résident du même foyer dont le lit n'avait pas de côtés était tombé durant la nuit et avait subi une grave blessure à la tête.
- **Le Ministère n'établissait pas l'ordre de priorité des inspections générales en fonction du niveau de risque des foyers** – Seulement quelques foyers présentant un risque élevé ou moyen avaient fait l'objet d'une inspection générale entre juin et décembre 2013. Par ailleurs, presque toutes les inspections générales des foyers à risque élevé avaient été effectuées de manière relativement égale tout au long de 2014. Or, si le Ministère avait établi l'ordre de priorité des inspections en fonction du risque, les foyers auraient pu prévenir ou corriger plus tôt des problèmes que le Ministère n'avait relevés que vers la fin de l'année. Le Ministère nous a dit que la raison principale pour laquelle il n'avait pas inspecté en premier les foyers à risque élevé était que l'inspection des foyers à risque plus faible représentait une occasion de formation pour les nouveaux inspecteurs embauchés au début de l'année.
- **Les délais accordés aux foyers pour corriger les problèmes relevés par les inspecteurs ne sont pas uniformes** – Le Ministère ne donne pas de directives claires sur les délais à accorder aux foyers de soins de longue durée pour qu'ils se conforment aux ordres. Par exemple, en 2014, les inspecteurs ont accordé aux foyers d'une région un délai moyen de 34 jours pour se conformer à des ordres portant sur des éléments de risque importants (par exemple exécuter le programme de soins d'un résident, protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence et fournir un foyer sûr, sécuritaire et propre), tandis que dans une autre région, ils ont accordé aux foyers un délai moyen de 77 jours pour se conformer à des ordres de même nature. Le Ministère n'a pu expliquer l'écart, car il ne consigne ni ne compare ce genre de renseignements entre les régions.
- **Le Ministère n'a pas effectué d'examen secondaire des cas considérés initialement comme des cas ne nécessitant pas une inspection** – Le Ministère n'a pas effectué d'examen secondaire de près de 10 800 plaintes et signalements d'incidents graves reçus en 2014 pour s'assurer que ces dossiers avaient été fermés à juste titre sans inspection. Il y a ainsi un risque que des dossiers soient fermés sans

que le Ministère vérifie si les foyers ont pris des mesures appropriées, s'ils respectent la Loi et si la qualité des soins et la qualité de vie des résidents sont protégées. Notre sondage des représentants des conseils de familles qui avaient déposé une plainte auprès du Ministère indiquait qu'environ 80 % d'entre eux n'étaient pas satisfaits de la façon dont le Ministère avait géré le dossier. Parmi les raisons citées, mentionnons le fait qu'aucune enquête n'avait été effectuée ou que le résultat n'avait pas été communiqué à l'auteur de la plainte.

- **Le Ministère n'effectue pas rapidement un suivi des situations qui font courir des risques aux résidents pour s'assurer du règlement du problème** – Le Ministère ne s'est pas doté d'un processus efficace pour surveiller les ordres de conformité qui nécessitent un suivi. Plus précisément, les deux tiers (environ 380) des ordres de conformité qui devaient être respectés en 2014 n'avaient pas fait l'objet d'un suivi dans le délai cible informel de 30 jours du Ministère. En moyenne, le Ministère avait mis deux mois avant d'effectuer une inspection aux fins de suivi après la date d'échéance d'un ordre. Par exemple, le Ministère avait émis en janvier 2014 un ordre de conformité en lien avec un cas de harcèlement sexuel; toutefois, il n'avait effectué un suivi que huit mois plus tard après avoir constaté que le foyer n'était toujours pas conforme. Dans un autre cas, le Ministère avait effectué un suivi plus de quatre mois après l'émission d'un ordre de conformité concernant un membre du personnel qui faisait subir des mauvais traitements d'ordre physique et verbal aux résidents en 2014. Dans les deux cas, les inspecteurs avaient dû émettre de nouveaux ordres de conformité aux foyers pour assurer la protection des résidents.
- **Les mesures prises par le Ministère ne sont pas suffisantes pour remédier aux problèmes répétés de non-respect dans certains foyers de soins de longue durée** – Nous avons remarqué que les foyers d'une région avaient omis de respecter près de 40 % des ordres de conformité émis par le Ministère en 2014; le pourcentage était d'environ 17 % dans une autre région. Le Ministère ignorait les raisons pour lesquelles les foyers omettaient à répétition de corriger certaines lacunes.
- **La durée du processus d'inspection et l'efficacité des inspections varient dans l'ensemble de la province** – Nous avons constaté que la durée du processus d'inspection global (c'est-à-dire à compter de la réception des plaintes ou du signalement des incidents graves jusqu'à l'exécution des inspections de suivi) variait considérablement dans l'ensemble de la province. En 2014, dans les régions de Hamilton et de Toronto, l'exécution du processus d'inspection global prenait presque deux fois plus de temps que dans la région de London. D'après notre analyse, le nombre d'ordres de conformité émis par la région de Hamilton était 75 % plus élevé en moyenne que dans la région de London, ce qui expliquait le temps d'inspection plus long. Par ailleurs, la principale cause des délais d'inspection dans la région de Toronto était les problèmes de dotation et de gestion, ce qui explique que cette région avait l'arriéré le plus important de dossiers de plaintes et d'incidents graves.
- **En Ontario, la loi n'exige pas un nombre minimum d'employés de première ligne par résident dans les foyers de soins de longue durée** – Les administrateurs des foyers ont indiqué que la dotation et la formation insuffisantes sont les principales raisons qui empêchent le foyer de se conformer. En 2014, les foyers de soins de longue durée ont fourni en moyenne 3,4 heures de soins directs par résident par jour, tandis que l'Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for

Seniors recommande plutôt 4 heures de soins directs. Les administrateurs ont également dit que le financement provincial de 7,87 $ par résident par jour est insuffisant pour répondre aux besoins nutritionnels des résidents (trois repas et deux collations).

- **Le Ministère ne regroupe pas les renseignements utiles sur la qualité des soins avec les résultats des inspections des foyers de soins de longue durée** – En plus du programme d'inspection du Ministère, d'autres organismes publient des rapports sur la qualité des services des foyers de soins de longue durée pour des indicateurs tels que les temps d'attente, les heures de soins directs par résident par jour et le recours à la contention physique et aux antipsychotiques. Le Ministère n'a aucunement essayé de regrouper les résultats de ses inspections avec les autres renseignements utiles disponibles comme les rapports publiés par Qualité des services de santé Ontario et par l'Institut canadien d'information sur la santé, et de les publier. Ces renseignements lui permettraient de donner un portrait complet de la performance d'un foyer par rapport aux autres foyers ou à la moyenne provinciale.
- **Le Ministère se doit d'accorder une plus grande attention à la sécurité-incendie dans les foyers de soins de longue durée** – Le Ministère a confirmé que 30 % des foyers de soins de longue durée de l'Ontario ne comportaient pas de gicleurs en mars 2013. Par ailleurs, à la fin de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas d'information indiquant si ces 200 foyers (qui hébergent plus de 20 000 résidents) respectaient les exigences du Code de prévention des incendies visant à réduire les risques dans les habitations non dotées de systèmes de gicleurs. Les services d'incendie municipaux ont la responsabilité de participer aux exercices d'évacuation et d'effectuer des inspections de prévention des incendies dans les foyers de soins de longue durée, mais aucun protocole ne prévoit la communication régulière des résultats de ces inspections au Ministère. Or, la communication des résultats des inspections de prévention des incendies permettrait au Ministère et aux services d'incendie municipaux de mieux aider les foyers à corriger les lacunes en matière de sécurité-incendie; de plus, le Ministère disposerait ainsi des renseignements nécessaires pour intervenir, le cas échéant, et relocaliser en temps opportun les résidents qui se trouvent dans des foyers non sécuritaires.

Le présent rapport contient 13 recommandations préconisant 30 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

La santé, la sécurité et le bien-être des résidents des foyers de soins de longue durée (foyers de SLD) de l'Ontario revêtent une importance primordiale pour le gouvernement de l'Ontario. Les foyers de soins de longue durée sont le *foyer* de plus de 77 000 personnes. Dans ces habitations, les résidents peuvent continuer de vivre avec dignité, dans la sécurité et le confort, et voir leurs besoins physiques, psychologiques, sociaux, spirituels et culturels comblés. À ce titre, le Ministère accueille positivement l'audit exhaustif du Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée mené par la vérificatrice générale. Les recommandations formulées dans le présent rapport serviront à renforcer les résultats actuels et appuieront l'amélioration continue de la qualité.

La *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) est entrée en vigueur le 1er juillet 2010. La Loi et le Règlement de l'Ontario 79/10 (le Règlement) ont été élaborés pour améliorer l'expérience et la qualité de vie des résidents dans les foyers de SLD. La Loi établit des normes claires et détaillées pour les droits et les soins des résidents, pour les services

qui leur sont fournis et pour le fonctionnement des foyers de SLD.

Dans le cadre de la Loi, le Ministère a transformé le processus d'inspection de manière à disposer d'un programme d'inspection de la conformité plus responsable, plus cohérent et plus transparent, axé sur les problèmes posant des risques et sur les résultats des soins prodigués aux résidents. Le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme) protège les droits, la sécurité et la qualité des soins des résidents au moyen de différents types d'inspections, dont les inspections générales, les inspections découlant de plaintes et d'incidents graves et les inspections aux fins de suivi.

Depuis la mise en oeuvre de la Loi, le Ministère a effectué plus de 12 900 inspections et plus de 1 100 inspections générales. En vertu de la Loi, les inspecteurs du Ministère doivent indiquer dans un rapport d'inspection tous les cas de non-respect relevés au cours d'une inspection.

Pour respecter les exigences de la Loi, le Ministère a lancé un nouveau site Web public en février 2012. Le site contient des liens vers tous les rapports d'inspection publics et tous les ordres reliés aux inspections effectuées dans les foyers de SLD de la province depuis le 1er juillet 2010.

Le Ministère s'efforce continuellement de peaufiner et d'améliorer le Programme pour en assurer l'efficacité et assurer au bout du compte la sécurité, la sûreté et le confort des résidents des foyers de SLD. Le Programme a enregistré une croissance importante de 150 % au cours des deux dernières années à la suite de l'ajout d'une centaine de nouveaux inspecteurs. Cette croissance a renforcé la capacité du Ministère à effectuer plus rapidement les inspections et a également contribué à respecter l'engagement du gouvernement décrit plus haut. Le Ministère a mis en oeuvre des améliorations de la TI en 2015 pour faciliter la production des rapports de gestion. De plus, depuis septembre 2015, la Direction de l'amélioration de la performance et de la conformité fait partie de la nouvelle Division des foyers de soins de longue durée. Ces améliorations permettront au Programme de mieux donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le Ministère met beaucoup de temps à donner suite aux plaintes et aux incidents graves signalés dans les foyers de soins de longue durée

4.1.1 La planification inadéquate des ressources a contribué à l'arriéré des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves

L'engagement qu'avait pris le ministre d'effectuer des inspections générales des quelque 630 foyers de soins de longue durée dans la province avait été respecté en janvier 2015. Il s'ensuit toutefois que le Programme avait moins de ressources à consacrer aux autres types d'inspections. Parallèlement, le nombre de plaintes et de signalements d'incidents graves nécessitant une inspection a grandement augmenté, passant d'environ 3 640 en 2013 à 5 440 en 2014. Il y a donc un arriéré important.

Arriéré des inspections relatives aux plaintes

Au 31 mars 2015, environ 960 plaintes étaient en suspens par rapport à 570 en décembre 2013, ce qui représentait une hausse de près de 70 %. L'augmentation de l'arriéré s'expliquait principalement par le plus grand nombre de plaintes reçues et de plaintes nécessitant une inspection.

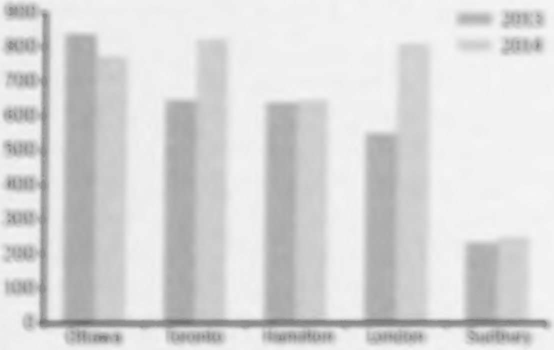
- En 2014, le nombre de plaintes reçues par le Ministère avait progressé de 13 %, passant d'environ 2 910 en 2013 à environ 3 300 en

2014. La région de London, en particulier, a connu l'augmentation la plus importante, soit une hausse de 47 % du nombre de plaintes entre 2013 et 2014 (voir la **figure 7**). Le Ministère a dit que l'augmentation découlait de la plus grande sensibilisation du public, laquelle témoignait du renforcement de l'engagement du ministre à l'égard de ces questions. Toutefois, le Ministère ignorait les raisons pour lesquelles la région de London avait connu la plus forte augmentation du nombre de plaintes par rapport aux autres régions. D'après notre analyse, la hausse pourrait s'expliquer par la différence dans la qualité des soins fournis dans l'ensemble de la province. Par exemple, en nous fondant sur les renseignements communiqués par l'Institut canadien d'information sur la santé, nous avons remarqué que les résultats de huit indicateurs de la qualité des soins sur neuf dans les foyers de soins de longue durée dans la région de London étaient inférieurs à la moyenne provinciale en 2013-2014.

- La région de Toronto a connu une augmentation de 26 % du nombre de plaintes, soit d'environ 650 en 2013 à environ 820 en 2014. La hausse était principalement imputable à la réaffectation géographique en 2014 des 23 foyers de soins de longue durée (représentant environ 4 500 résidents) relevant du bureau régional du Ministère à Ottawa au bureau régional de Toronto.
- Comme le Ministère a reçu un plus grand nombre de plaintes en 2014, le nombre de cas nécessitant une inspection a aussi augmenté de 31 %, passant d'environ 1 600 en 2013 à environ 2 100 en 2014. Sur les 2 100 plaintes nécessitant une inspection, le Ministère a déterminé que 2 % représentaient un risque élevé, 53 % un risque moyen et 45 % un risque faible, comme on peut le voir dans la **figure 8**. Comme l'indique la **figure 9**, les plaintes reçues le plus fréquemment du public

Figure 7 : Nombre de plaintes reçues, par région, 2013 et 2014*

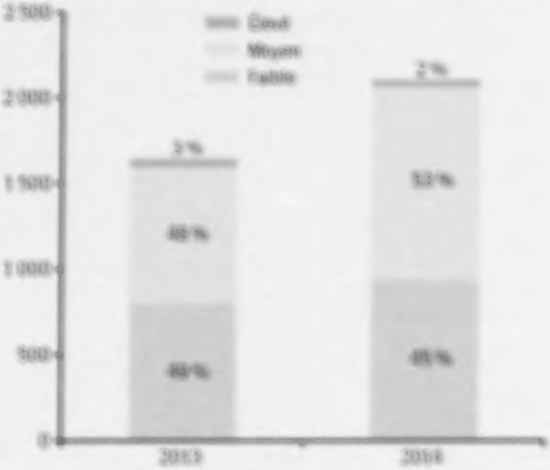
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Basé sur l'année civile. Les données régionales antérieures à 2013 ne sont pas disponibles parce que le Ministère ne consignait pas ces renseignements.

Figure 8 : Nombre de plaintes à l'échelle de la province nécessitant une inspection, par niveau de risque, 2013-2014*

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

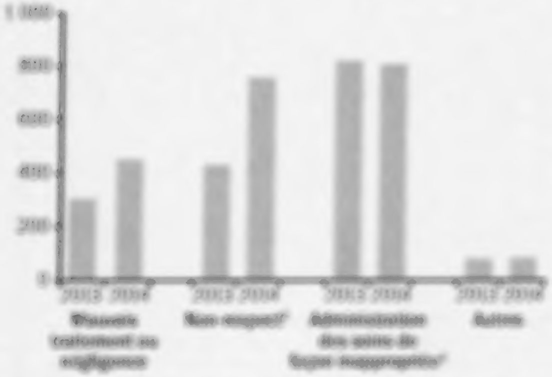


* Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2013 ne sont pas disponibles.

portaient sur des foyers qui ne prodiguaient pas les soins appropriés aux résidents ou qui ne respectaient pas d'autres normes opérationnelles telles que la gestion des urgences et des épidémies et le contrôle des infections.

Figure 9 : Nombre de plaintes à l'échelle de la province nécessitant une inspection, par catégorie, 2013-2014¹

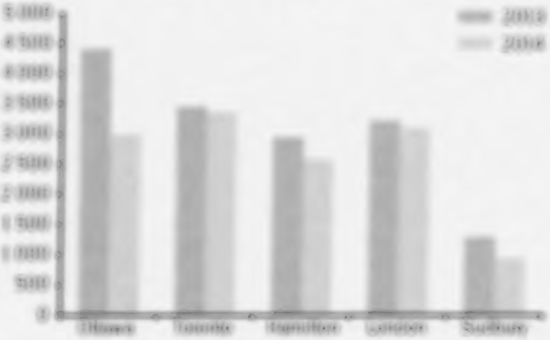
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2013 ne sont pas disponibles.
2. Non-respect : problèmes reliés à l'exploitation du foyer [illegible]
3. Administration des soins de foyer inappropriée : problèmes reliés aux soins [illegible]

Figure 10 : Nombre d'incidents graves signalés par les foyers de soins de longue durée, par région, 2013 et 2014*

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* [illegible]

Arriéré des inspections relatives aux incidents graves

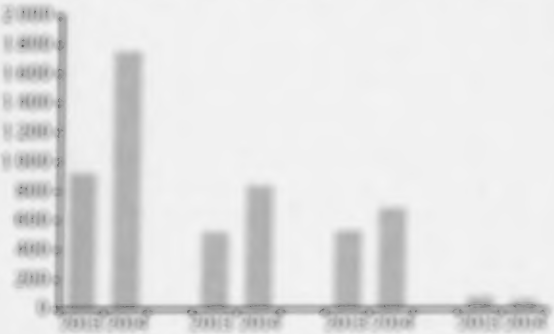
Il existait également un arriéré des inspections relatives aux incidents graves. Au 31 mars 2015, environ 1 840 incidents graves signalés au Ministère étaient en suspens par rapport à environ 700 en décembre 2013, soit une augmentation supérieure à plus de deux fois et demie. La hausse de l'arriéré s'explique principalement par le plus grand nombre d'incidents graves nécessitant une inspection.

- En 2014, le Ministère a déterminé qu'environ 3 340 incidents graves devaient faire l'objet d'une inspection (par rapport à 2 040 en 2013) même si les foyers de soins de longue durée dans toutes les régions avaient signalé un plus petit nombre d'incidents graves en 2014 qu'en 2013 (voir la **figure 10**). Vers la fin de 2013, le Ministère avait en effet modifié les exigences de signalement de ces incidents. Par exemple, les foyers n'ont pas signalé chaque cas où des résidents sont hospitalisés lorsqu'il n'y a pas de changement important dans l'état de santé du résident.
- En 2014, la majorité des incidents graves nécessitant une inspection faisaient partie de la catégorie des mauvais traitements et de la négligence; le nombre avait augmenté de 90 %, passant d'environ 920 cas en 2013 à environ 1 750 cas en 2014 (voir la **figure 11**). La hausse s'explique principalement par le fait que les foyers sont maintenant mieux renseignés par le Ministère sur leur obligation de signaler les cas de mauvais traitements et de négligence. Étant donné que les foyers ont signalé davantage d'incidents graves dans cette catégorie en 2014, un grand nombre de ces cas pour lesquels une inspection était justifiée ont été évalués par le Ministère comme cas représentant un risque moyen, comme on peut le voir dans la **figure 12**.

Au 31 mars 2015, dans quatre des cinq bureaux régionaux, des dossiers de plaintes ou d'incidents graves étaient en attente d'une inspection depuis plus d'un an. Le nombre de ces cas par bureau se situait entre 2 et 98.

Figure 11 : Nombre d'incidents graves à l'échelle de la province nécessitant une inspection, par catégorie, 2013-2014[1]

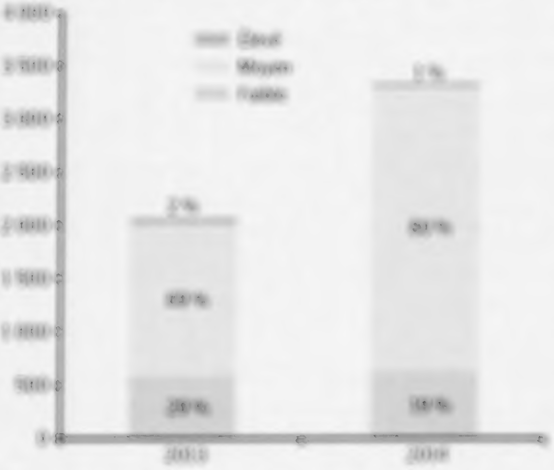
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2013 ne sont pas disponibles.
2. Non-respect : problèmes reliés à l'exploitation du foyer (p. ex. urgences, épidémies, contrôle des infections, foyer sale et peu salubre, manque de dotation et de soins).
3. Administration des soins de façon inappropriée : problèmes reliés aux soins directs aux résidents (p. ex. plaies de pression, contentions physiques, perte de poids, [illegible], comportements réactifs et [illegible]).

Figure 12 : Nombre d'incidents graves à l'échelle de la province nécessitant une inspection, par niveau de risque, 2013-2014*

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2013 ne sont pas disponibles.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas procédé à une analyse complète de la charge de travail prévue et réelle dans chaque région avant de prendre la décision d'embaucher une centaine d'inspecteurs supplémentaires en juillet 2013. La décision reposait plutôt sur les ressources estimées nécessaires par le Ministère pour respecter l'engagement pris par le ministre d'effectuer des inspections générales de tous les foyers avant la fin de 2014. Ainsi, le Ministère n'avait pas tenu compte des autres responsabilités du programme, telles que l'exécution des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves, l'exécution des inspections aux fins de suivi et la communication des résultats des inspections. Quand le Ministère s'est rendu compte que son effectif était insuffisant pour respecter l'engagement pris par le ministre et gérer l'accroissement des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves et des inspections aux fins de suivi, il a approuvé en septembre 2014 l'embauche de 24 employés supplémentaires, dont 12 inspecteurs et 12 employés administratifs.

4.1.2 Les retards pris dans les inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves font courir un risque aux résidents

Selon la politique ministérielle, les inspections des foyers à la suite de plaintes et d'incidents graves s'effectuent en fonction du niveau de risque; les cas à risque élevé doivent faire l'objet d'une inspection immédiate et les cas à risque moyen, dans un délai de 30 jours. Nous avons constaté que le Ministère ne respectait pas toujours ces délais cibles.

Nous avons examiné tous les cas de plaintes et d'incidents graves à risque élevé et un échantillon des cas à risque moyen en 2014 et constaté qu'environ 40 % des cas à risque élevé et environ 60 % des cas à risque moyen n'avaient pas fait l'objet d'une inspection dans les délais prévus. Quarante pour cent des cas à risque élevé que nous avons examinés auraient dû faire l'objet d'une inspection immédiate, mais avaient été en attente pendant plus de trois jours; le délai d'inspection

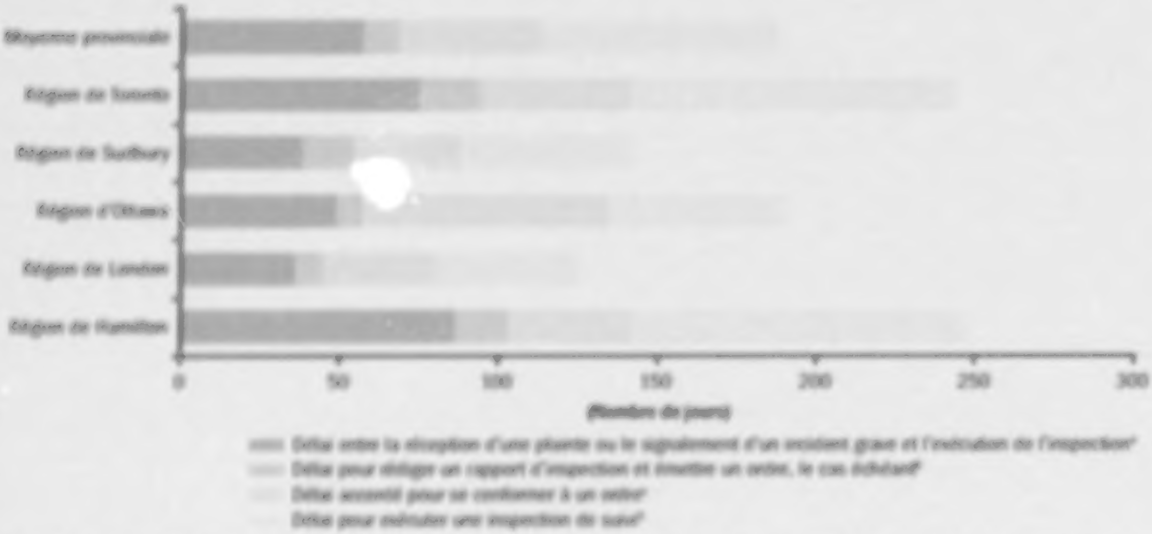
de plus du quart de ces cas se situait entre un mois et neuf mois. Nous avons également constaté que le délai d'inspection des cas à risque moyen de notre échantillon qui auraient dû faire l'objet d'une inspection dans un délai de 30 jours avait été en moyenne de 62 jours. Dans certains cas, les retards avaient eu des répercussions négatives sur la qualité des soins et la qualité de vie des résidents :

- Le Ministère avait été informé en août 2016 d'un incident grave à risque élevé concernant un résident qui avait de la difficulté à avaler et qui était mort après s'être étouffé pendant qu'il mangeait sous la supervision d'un membre du personnel du foyer de soins de longue durée. (3). L'inspection n'avait eu lieu que trois mois plus tard parce qu'aucun inspecteur n'était disponible entre-temps. Durant l'inspection, l'inspecteur a constaté que le foyer avait omis de préparer un programme de soins provisoire (un programme de soins provisoire ou un programme de soins est un programme qui donne des directives claires à l'intention du personnel sur les soins à prodiguer aux résidents, notamment les soins médicaux, les soins infirmiers, le soutien personnel et le régime alimentaire) et faire ainsi en sorte que le résident mange de façon sécuritaire. L'inspecteur a relevé sept autres incidents où les directives des médecins et des diététistes des résidents n'avaient pas été suivies, ce qui augmentait le risque d'un préjudice pour ces résidents.
- En août 2016, le Ministère a reçu une plainte à risque moyen au sujet d'un résident dont la famille estimait qu'il n'était pas en sécurité parce qu'il dormait dans un lit sans côtés. Aucune inspection n'a été effectuée avant février 2017, soit plus de six mois plus tard, et il a été impossible de vérifier la plainte, car le résident était décédé à ce moment. Également, durant l'inspection, l'inspecteur a signalé qu'un autre résident dont le lit ne comportait pas de côtés était tombé durant la nuit et s'était gravement blessé à la tête.
- En mai 2016, le Ministère a reçu un rapport d'incident grave concernant une allégation de mauvais traitements d'ordre physique subis par un résident de la part d'un membre du personnel du foyer. Encore ici, aucune inspection n'a eu lieu avant février 2017, soit plus de huit mois plus tard. Le Ministère nous a dit que l'inspection avait été retardée à cause du manque de ressources et qu'il avait appris que le foyer avait mis l'employé concerné en congé payé. Toutefois, sans inspection, le Ministère ne pouvait pas avoir l'assurance que cette mesure avait réellement été prise par le foyer ou que ce dernier offrait une formation adéquate à son personnel sur les droits des résidents. Quand l'inspection a enfin eu lieu, l'inspecteur a émis un ordre exigeant que le foyer donne de la formation à son personnel sur la politique en matière de mauvais traitements et sur les droits des résidents.

Nous avons également constaté des écarts entre les régions en ce qui a trait au délai d'exécution de chaque étape du processus d'inspection, c'est-à-dire à compter de la réception d'une plainte ou du signalement d'un incident grave jusqu'à l'exécution de l'inspection, à compter de la fin de l'inspection jusqu'à la rédaction du rapport d'inspection, à compter de la date d'émission d'un ordre jusqu'à sa date d'échéance et à compter de la date d'échéance d'un ordre jusqu'à la date d'exécution de l'inspection aux fins de suivi. Comme le Ministère ne consigne pas les données du processus d'inspection intégral, nous avons utilisé les meilleurs renseignements à notre disposition pour estimer le délai d'exécution complet des inspections découlant d'incidents graves ou de plaintes à risque moyen dans chaque région. Suivant l'origine de la plainte ou de l'incident grave, nous avons constaté que le Ministère mettait de 124 jours (environ 4 mois) à 240 jours (environ 8 mois) pour exécuter le processus d'inspection complet; la moyenne provinciale est de 188 jours (environ 6 mois), comme on peut le voir dans la **figure 15**.

Figure 13 : Nombre estimatif moyen de jours mis par le Ministère à exécuter le processus d'inspection (à compter de la réception d'une plainte à risque moyen ou du signalement d'un incident grave jusqu'à l'exécution de l'inspection de suivi), par région, 2014[1,2]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Étant donné que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ne consigne pas le processus d'inspection d'un bout à l'autre, nous avons utilisé les sources de données et hypothèses suivantes pour créer la figure 13 :
   a. Le délai entre la réception d'une plainte ou le signalement d'un incident grave et l'exécution de l'inspection. Le délai calculé repose sur un échantillon d'inspections effectuées pour des plaintes à risque moyen et le signalement d'incidents graves.
   b. Le délai entre la fin de l'inspection et la date de rédaction du rapport d'inspection. Le délai calculé repose sur un échantillon de rapports d'inspection découlant de plaintes, de rapports d'inspection découlant d'incidents graves et de rapports d'inspection de suivi.
   c. Le délai entre la date d'émission d'un ordre et la date à laquelle le foyer doit s'être conformé. Le délai s'applique aux ordres en lien avec les « principaux domaines de risque » cernés par le Ministère.
   d. Le délai entre la date d'échéance d'un ordre et la date d'exécution d'une inspection de suivi pour vérifier si le foyer s'est conformé. Cela comprend tous les ordres nécessitant une inspection de suivi.
2. Basé sur l'année civile.

Dans les régions de Hamilton et de Toronto, le délai d'exécution du processus d'inspection global est près de deux fois plus long que dans la région de London. À la suite d'une autre analyse, nous avons remarqué que le nombre d'ordres de conformité émis par la région de Hamilton était en moyenne 75 % plus élevé que dans la région de London, ce qui expliquait le temps d'inspection plus long. Nous avons également constaté que la principale cause des délais d'inspection dans la région de Toronto était les problèmes de dotation et de gestion; par conséquent, cette région avait l'arriéré le plus important de dossiers de plaintes et d'incidents graves, soit cinq fois plus que la région de London.

RECOMMANDATION 1

Pour que le Programme améliore considérablement les délais d'exécution des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- déterminer les raisons de la fluctuation importante du nombre de plaintes et d'incidents graves ainsi que des cas nécessitant une inspection;
- recueillir et analyser tous les renseignements nécessaires (notamment la charge de travail totale prévue, le nombre d'inspecteurs dis-

ponibles par rapport à la demande, la durée et la rapidité d'exécution des inspections, les circonstances régionales et d'autres facteurs de risque) pour élaborer un plan détaillé des ressources et les répartir en conséquence;

- surveiller et évaluer régulièrement le plan des ressources par rapport au rendement réel pour déterminer si d'autres mesures seraient nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il a établi des critères à l'intention de l'Équipe centrale de réception, d'évaluation et de triage (ECRET) pour l'évaluation des incidents graves et des plaintes. L'ECRET sera ainsi en mesure de déterminer les cas possibles de non-respect législatif ou réglementaire en lien avec une ou plusieurs exigences de la Loi et, s'il y a lieu, l'éventualité qu'un risque découle de la plainte ou de l'incident grave pour un ou plusieurs résidents.

L'ECRET utilise les critères établis ainsi que les politiques et les procédures du programme pour déterminer la nécessité de confier un incident grave ou une plainte au bureau régional compétent aux fins d'inspection. De plus, le Ministère a instauré récemment un audit formel d'un échantillon aléatoire de cas pour vérifier si les critères, les politiques et les procédures sont appliqués dans tous les cas.

Le volume des plaintes et des incidents graves varie d'un mois à l'autre. Les fluctuations du nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant une inspection sont normales, car chaque cas est évalué individuellement et la décision d'effectuer ou non une inspection dépend des circonstances précises du cas.

Le Ministère effectuera une analyse de la structure organisationnelle actuelle du Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée (le Programme). Il analysera notamment les effectifs de première ligne et de gestion et leur charge de travail, les fonctions de réception, les fonctions administratives, les ressources spécialisées et le budget de fonctionnement ainsi que les forces, les possibilités et les risques de la structure actuelle du programme.

Cette analyse servira à l'élaboration des stratégies organisationnelles éventuelles visant à favoriser un déploiement plus efficient des ressources du programme, une charge de travail plus facile à gérer et la viabilité du programme et à promouvoir une gestion et une prestation cohérentes du programme dans l'ensemble de la province.

Les stratégies organisationnelles comprendront un plan d'évaluation prévoyant une évaluation régulière des ressources par rapport aux besoins du programme pour déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

4.2 Le suivi des plaintes et des incidents graves est incohérent et insuffisant

4.2.1 Le Ministère n'assure pas un suivi efficace des plaintes et des incidents graves

Nous avons constaté que le Ministère ignorait le nombre d'inspections qui étaient en retard et qu'il ne savait pas depuis combien de temps elles étaient en retard, car il ne dispose pas d'un système efficace pour assurer le suivi des plaintes et des incidents graves qui nécessitent une inspection. De plus, étant donné que les pratiques sont différentes d'une région à l'autre, les délais d'inspection varient considérablement dans l'ensemble de la province. Par exemple, dans une région, il fallait compter en moyenne 36 jours pour mener une inspection portant sur un incident grave ou une plainte à risque moyen tandis que le délai était de 86 jours dans une autre région, ce qui dépassait largement la cible de 30 jours fixée par le Ministère pour l'exécution des inspections relatives aux cas à risque moyen.

Dans le cadre de nos visites aux cinq bureaux régionaux et de nos discussions avec le personnel du programme, nous avons fait les constatations suivantes :

- Les journaux électroniques utilisés dans les bureaux régionaux pour effectuer le suivi des plaintes et des incidents graves sont sujets à l'erreur humaine et ne signalent pas l'absence d'un renseignement important. Par exemple, les bureaux régionaux n'indiquaient pas toujours le niveau de risque d'une plainte ou d'un incident grave dans le journal de suivi. Or, sans ce renseignement, le Ministère n'a aucun moyen de démontrer que les cas à risque élevé, comme les incidents de mauvais traitements et de négligence qui font courir un risque immédiat aux résidents, sont examinés dans un délai approprié. Sur les quelque 2 800 dossiers de plaintes et d'incidents graves en suspens au 31 mars 2015, aucun niveau de risque n'était indiqué pour environ 800 (ou 30 %) d'entre eux.
- Aucun bureau régional n'effectue le suivi et la surveillance du nombre de plaintes et d'incidents graves dont l'inspection est en retard. D'après nos propres calculs, pour les 2 000 cas auxquels un niveau de risque avait été attribué, l'inspection était en retard pour environ 1 200 (ou 60 %) d'entre eux. Près de 90 % (ou 1 070 cas) des cas de plaintes et d'incidents graves dont l'inspection était en retard au 31 mars 2015 avaient été évalués par le Ministère comme des cas à risque moyen.
- Les journaux de suivi des plaintes et des incidents graves sont identiques dans toutes les régions, mais leur utilisation n'est pas uniforme. Dans le journal de suivi d'un bureau régional, certains champs n'étaient pas remplis, un autre bureau maintenait deux journaux distincts et un troisième utilisait son propre système de suivi élaboré à l'interne. De plus, dans chaque bureau régional, les responsables des équipes d'inspection peuvent établir l'ordre de priorité des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves selon leur jugement pour les confier ensuite aux inspecteurs. Nous avons constaté que leurs méthodes variaient considérablement. Par exemple, selon la politique informelle d'un bureau régional, toutes les plaintes à faible risque doivent faire l'objet d'une inspection dans les 30 jours suivant leur réception. (Le Ministère n'a pas de politique concernant les inspections relatives aux cas à faible risque, mais il a établi une cible informelle de 120 jours que chaque bureau régional peut respecter à sa discrétion.) Les quatre autres bureaux régionaux établissent le calendrier des inspections en se fondant principalement sur le risque sans égard à la date de réception d'une plainte. Pour une question d'efficience, un bureau régional nous a dit qu'il n'effectue pas d'inspection distincte pour les incidents graves et les plaintes à risque moyen; il s'occupe plutôt de ces cas au moment de l'inspection générale annuelle du foyer. Dans cette région, l'objectif de 30 jours fixé par le Ministère pour les inspections relatives aux cas à risque moyen n'était généralement pas respecté.

4.2.2 Le Ministère n'a pas examiné les dossiers qui avaient été fermés sans avoir fait l'objet d'une inspection

En 2014, l'unité centralisée d'établissement des dossiers du programme a déterminé qu'environ le tiers seulement des quelque 16 240 plaintes et incidents graves nécessitaient une inspection. Nous avons examiné un échantillon du reste des dossiers de plaintes et d'incidents graves qui avaient été fermés sans faire l'objet d'une inspection et constaté que la documentation pour 65 % d'entre eux était insuffisante pour démontrer qu'une inspection n'était pas nécessaire. Après avoir effectué un examen plus approfondi des renseignements contenus dans le dossier, nous sommes arrivés à la conclusion que la décision de ne pas procéder à une inspection

pouvait être justifiée dans la moitié des cas, mais il était difficile d'établir les raisons pour lesquelles une inspection n'avait pas été exigée pour l'autre moitié. Il y a donc un risque que des dossiers soient fermés sans que le Ministère confirme que les foyers ont pris les mesures nécessaires, qu'ils respectent la loi et que la qualité des soins et la qualité de vie des résidents sont protégées. De plus, le Ministère ne communiquait pas toujours avec les membres de la famille pour savoir si un problème ou un sujet de préoccupation touchant les résidents avait été réglé de façon appropriée.

Par exemple, le Ministère avait fermé le dossier d'une plainte reçue en mai 2013 sans avoir procédé à une inspection. La plainte provenait d'un proche d'un résident qui s'inquiétait du fait que ce dernier avait perdu l'appétit, qu'il vomissait et qu'il avait maigri. Le membre de la famille avait demandé à deux reprises que le résident soit examiné dans un hôpital. Le Ministère a été incapable de démontrer qu'il avait fait les efforts nécessaires pour s'assurer que le résident recevait les soins appropriés et que l'auteur de la plainte était satisfait du résultat. Nous avons relevé un autre exemple où le Ministère avait fermé un dossier d'incident grave signalé en avril 2015 sans avoir procédé à une inspection. Le Ministère n'avait pas communiqué avec le membre de la famille pour savoir s'il était satisfait du résultat. Il s'était plutôt fié au rapport du foyer selon lequel ce dernier avait réglé le cas de façon appropriée. Estimant que l'incident était beaucoup plus grave que ce que le foyer avait déclaré, le membre de la famille du résident avait été surpris d'apprendre ultérieurement que le Ministère avait décidé de ne pas procéder à une inspection. La famille a ensuite déposé une plainte officielle alléguant que le foyer n'avait pas traité le résident avec respect dans sa gestion de l'incident grave.

D'après les résultats de notre sondage mené en mars 2015 auprès des représentants des conseils des familles, environ 80 % de ceux qui avaient déposé une plainte auprès du Ministère n'étaient pas satisfaits du résultat. Parmi les raisons citées, mentionnons l'absence d'enquête et la non-communication des résultats aux auteurs des plaintes. La politique ministérielle exige que les inspecteurs communiquent aux auteurs des plaintes les résultats des inspections, mais rien dans le système de suivi du Ministère n'indiquait que cette mesure avait été respectée pour plus de 20 % des dossiers que nous avons examinés.

RECOMMANDATION 2

Afin de mieux suivre, prioriser et surveiller le traitement des plaintes et des incidents graves, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- effectuer des examens secondaires périodiques des plaintes et des signalements d'incidents graves reçus par l'unité centralisée d'établissement des dossiers du programme pour s'assurer que les raisons de la décision de ne pas procéder à une inspection sont justifiées et documentées;
- assurer le suivi et la surveillance des plaintes et des incidents graves dont l'inspection est en retard;
- préciser les attentes sur la façon d'établir l'ordre de priorité des inspections relatives aux plaintes et aux incidents graves et sur les délais d'inspection pour assurer une application cohérente du programme dans l'ensemble de la province;
- communiquer à l'auteur d'une plainte et aux membres de la famille les résultats des inspections ou les raisons pour lesquelles une inspection n'a pas été effectuée, et documenter les mesures prises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il a mis en place des procédures et des processus opérationnels en juin 2015 pour rendre officiel le processus d'examen (échantillonnage et audit aléatoires). Actuellement, le gestionnaire de l'ECRET effectue des audits aléatoires de tous les dossiers (les dossiers fermés et ceux retenus

aux fins d'inspection) et se penche sur tous les sujets de préoccupation cernés avec le personnel de l'ECRET. Les renseignements recueillis dans le cadre du processus d'audit aléatoire serviront à déterminer les possibilités d'améliorer la qualité, par exemple en offrant de la formation et en mettant à jour les politiques et les procédures.

Le Ministère consigne mensuellement le nombre de nouvelles plaintes et de nouveaux signalements d'incidents graves qui n'ont pas encore fait l'objet d'une inspection. En mai 2015, des modifications ont été apportées à la demande d'établissement de dossier pour y ajouter des champs, notamment pour inscrire les dates cibles d'inspection et le niveau de risque. Ainsi, il est possible de produire des rapports indiquant les dossiers pour lesquels une inspection doit être effectuée. En septembre 2015, ces données ont été communiquées à partir des demandes d'établissement de dossier. Les employés des bureaux régionaux reçoivent de la formation sur l'exécution des rapports. Le processus de rapport sera en place dans tous les bureaux régionaux d'ici novembre 2015 ainsi que les processus administratifs uniformisés.

Les critères utilisés pour établir l'ordre de priorité des inspections sont énoncés dans une politique, sont communiqués à tous les inspecteurs durant l'orientation et sont rappelés, au besoin, aux effectifs de l'ECRET et des bureaux régionaux au cours de leurs réunions. Le Ministère examinera la politique actuelle pour déterminer les directives supplémentaires qui devraient être données aux inspecteurs pour favoriser une approche uniforme dans l'ensemble de la province.

La politique actuelle exige que les inspecteurs communiquent avec l'auteur d'une plainte à la suite d'une inspection pour lui faire part des résultats. Cette politique est renforcée dans le cadre de la formation des inspecteurs et des réunions mensuelles des bureaux régionaux, au besoin. L'ECRET informe les auteurs d'une plainte que la plainte ne fera pas l'objet d'une inspection si le problème qui les préoccupe n'est pas couvert par la loi. Dans ce genre de cas, l'auteur de la plainte est aiguillé vers d'autres ressources (s'il y a lieu) qui pourraient l'aider à régler son problème. Il y a également des cas, déterminés par l'ECRET ou par le bureau régional, pour lesquels les renseignements recueillis sont suffisants pour établir qu'une inspection n'est pas requise. La politique sera mise à jour de manière à exiger formellement que l'auteur d'une plainte soit informé qu'une inspection ne sera pas effectuée.

4.3 Les inspections générales ne sont pas priorisées en fonction du risque

Étant donné que le Ministère devait effectuer une inspection générale de chaque foyer de soins de longue durée avant la fin de 2014 pour respecter l'engagement pris par le ministre, nous nous attendions à ce qu'il se soit doté d'un système pour donner la priorité aux inspections des foyers à risque élevé au cours de la période ciblée. Nous avons toutefois constaté que ces foyers n'étaient pas nécessairement inspectés avant les foyers à risque plus faible.

L'examen de l'ordre réel dans lequel les foyers avaient fait l'objet d'une inspection générale a révélé que très peu de foyers à risque moyen ou élevé avaient été inspectés entre juin 2013 et décembre 2013. En fait, presque toutes les inspections générales des foyers à risque élevé avaient été effectuées de manière relativement égale au cours de 2014. Le Ministère nous a dit qu'il avait utilisé un cadre axé sur le risque pour établir le calendrier des inspections générales. Ce cadre est censé attribuer un niveau de risque à chaque foyer selon des facteurs tels que le nombre de plaintes et d'incidents graves, le nombre d'ordres qui avaient été émis précédemment à l'intention du foyer et un rapport trimestriel sur le risque qui inclut une évaluation de chaque foyer situé dans la province. Toutefois, nous

avons conclu que le Ministère n'avait pas effectué les inspections en se fondant sur ses propres niveaux de risque.

Si le Ministère avait priorisé les inspections en fonction du risque, les foyers auraient pu prévenir ou corriger plus tôt les problèmes que le Ministère a relevés ultérieurement dans les foyers. Le Ministère a inspecté plus de 50 foyers à risque élevé après le premier semestre de 2014 et ces inspections ont donné lieu à l'émission de près de 90 ordres à l'intention de ces foyers. Par exemple, le Ministère a constaté que de nombreux foyers n'avaient pas mis à jour le programme de soins des résidents ou qu'ils n'avaient pas suivi ces programmes et que des résidents avaient subi des blessures telles que des fractures à la suite d'une chute. Dans un foyer, les inspecteurs ont remarqué une intensification de la douleur chez les résidents parce que le foyer ne disposait pas d'effectifs infirmiers suffisants pour évaluer les besoins médicaux des résidents. Dans quelques foyers, les inspecteurs ont constaté que le personnel refusait de prodiguer aux résidents des soins de base tels que prendre un bain, maintenir l'hygiène buccale et conduire les résidents aux toilettes.

Le Ministère nous a dit que la raison principale pour laquelle les foyers à risque élevé avaient été inspectés plus tard était que les nouveaux inspecteurs avaient besoin de formation et qu'il leur avait donc confié l'inspection des foyers à risque plus faible au début de l'année.

Nous avons constaté que le nouveau processus d'inspection générale du Ministère est une amélioration par rapport à son programme d'inspection antérieur. Le processus d'inspection en deux étapes, qui a été instauré en février 2011, est plus complet que celui des autres provinces. Par exemple, les procédures d'inspection sont maintenant normalisées pour améliorer la cohérence; les inspecteurs mènent des entrevues et consignent les résultats de leurs examens et de leurs observations en utilisant un échantillon statistiquement représentatif des résidents; de plus, l'utilisation de systèmes automatisés fait en sorte que les domaines à risque élevé sont inspectés lorsque c'est nécessaire. Toutefois, compte tenu de l'augmentation du nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant une inspection (voir la **section 4.1**) et les vastes ressources nécessaires pour effectuer une inspection générale, il faut que le Ministère établisse de façon plus efficace l'ordre de priorité des inspections générales, qu'il affecte les ressources de façon plus efficiente et qu'il détermine la fréquence des inspections générales en se fondant sur le risque.

RECOMMANDATION 3

Pour mettre la sécurité des résidents à l'avant-plan en mettant l'accent sur les domaines à risque élevé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir l'ordre de priorité des inspections générales d'après les plaintes et les incidents graves concernant un foyer de soins de longue durée, ses antécédents en matière de conformité et d'autres facteurs de risque;
- regrouper les résultats des inspections antérieures et effectuer une analyse coûts-avantages pour déterminer quelle devrait être la fréquence des inspections générales à l'avenir.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation; il dispose d'un cadre de gestion du risque qui attribue à tous les foyers un niveau de risque en fonction de plusieurs facteurs, notamment les antécédents en matière de conformité, les inspections découlant de plaintes et d'incidents graves ayant donné lieu à l'émission d'un ordre de conformité, les renseignements qualitatifs (p. ex. le taux de rotation du personnel de direction) et d'autres facteurs de risque. Le calendrier des inspections générales est établi d'après plusieurs facteurs, notamment le niveau de risque du foyer, l'expérience et la disponibilité des inspecteurs et les considérations d'ordre géographique. Les gestionnaires des bureaux

régionaux examinent ces renseignements tous les trimestres et assignent ou réassignent les inspections générales d'après les facteurs susmentionnés.

Le Ministère étudie différentes options pour instaurer une inspection générale ciblée qui serait plus courte et exigerait moins de ressources dans le cas des foyers qui respectent la loi pour l'essentiel et dont le niveau de risque est faible.

4.4 Le Ministère doit accorder une plus grande attention à la sécurité-incendie dans les foyers de soins de longue durée

Dans le cadre des inspections générales, les inspecteurs du Ministère n'examinent pas les mesures de sécurité-incendie des foyers de soins de longue durée sauf si un incendie a été signalé par le foyer, par un résident ou par le public. Si l'inspecteur est amené à examiner le processus de gestion des urgences à la suite d'un incident ou d'une plainte, il vérifiera si le foyer dispose de plans par écrit pour gérer des urgences telles que les incendies et d'autres catastrophes et l'évacuation et la relocalisation des résidents et du personnel.

D'après le Ministère, un sondage effectué par les foyers révèle que 30 % des foyers de soins de longue durée n'avaient pas de systèmes de gicleurs en mars 2013; cela représente environ 200 foyers qui hébergent plus de 20 000 résidents dans l'ensemble de la province. Par ailleurs, le Ministère ignorait si ces 200 foyers respectaient les exigences du Code de prévention des incendies visant à réduire les risques dans les immeubles non dotés de systèmes de gicleurs, par exemple en se dotant d'un plan de sécurité-incendie approuvé par le service d'incendie local et en effectuant des exercices annuels d'évacuation en cas d'incendie. À la fin de notre audit, le Ministère, qui finance et réglemente les foyers de soins de longue durée, n'était pas en mesure de nous fournir une liste à jour des foyers de soins de longue durée qui avaient fait l'objet de travaux de modernisation depuis 2013 pour y installer des gicleurs.

Les services d'incendie municipaux ont la responsabilité de participer aux exercices d'évacuation et de mener des inspections de prévention des incendies dans les foyers de soins de longue durée, mais aucun protocole ne prévoit la communication des résultats de ces inspections au Ministère. Or, la communication des résultats des inspections de prévention des incendies permettrait au Ministère et aux services d'incendie municipaux de mieux coordonner leurs efforts pour aider les foyers à corriger les lacunes en matière de sécurité-incendie ou, au besoin, de relocaliser en temps opportun les résidents qui se trouvent dans des foyers non sécuritaires.

Le 1er janvier 2014, l'Ontario a apporté des changements importants à sa réglementation de la sécurité-incendie. Tous les établissements hébergeant des personnes vulnérables (toute résidence qui héberge la population vulnérable), notamment les foyers de soins de longue durée, devront avoir des mesures de sécurité-incendie telles que des systèmes de gicleurs. Les services d'incendie municipaux sont chargés de veiller à ce que les foyers de soins de longue durée respectent d'ici janvier 2025 les nouvelles normes de sécurité-incendie, notamment l'installation de gicleurs.

Nous reconnaissons que le Ministère a instauré depuis 2014 une stratégie pour aider les exploitants des foyers à réaménager environ 300 anciens foyers de manière à ce qu'ils soient conformes aux normes d'aménagement les plus récentes. Toutefois, le délai de conformité de 2025 est encore loin, soit environ dix ans après notre audit actuel. Le Ministère devrait tenir compte des conséquences de l'absence de gicleurs dans les foyers et s'assurer que les résidents et les membres de leur famille savent que le foyer de soins de longue durée qu'ils ont choisi, le cas échéant, n'est pas encore doté d'un système de gicleurs.

RECOMMANDATION 4

Pour réduire le risque d'incendie dans les foyers de soins de longue durée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence et avec les services d'incendie municipaux afin d'établir un protocole prévoyant la communication régulière d'information au Ministère sur la non-conformité des foyers à la réglementation de la sécurité-incendie en mettant l'accent sur les foyers qui ne sont pas encore dotés d'un système de gicleurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il reconnaît que les inspections concernant les mesures de sécurité-incendie relèvent du commissaire des incendies, des services d'incendie locaux et du chef des mesures d'urgence.

Le Ministère a des liens de longue date avec le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence et il collaborera avec le Bureau pour examiner les possibilités d'élaborer un protocole formel selon lequel le Ministère sera avisé lorsque des risques importants en lien avec la sécurité-incendie sont constatés dans un foyer.

4.5 Les délais accordés aux foyers de soins de longue durée pour corriger les problèmes ne sont pas uniformes

Le Ministère ne donne pas de directives claires sur les délais appropriés que les inspecteurs devraient accorder aux foyers de soins de longue durée pour respecter les ordres leur ordonnant de corriger les problèmes relevés durant les inspections. Même si chaque cas est différent, suivant le type et le domaine de non-respect et les circonstances, nous nous attendions à ce qu'il y ait une certaine cohérence dans les délais accordés aux foyers pour respecter les ordres portant sur des domaines de risque et de non-conformité similaires. Or, les délais variaient plutôt considérablement selon la région. Par exemple, en 2014, les inspecteurs ont accordé aux foyers d'une région un délai moyen de 34 jours pour respecter des ordres portant sur des secteurs de risque clés (par exemple exécuter le programme de soins d'un résident, protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence et fournir un environnement sûr, sécuritaire et propre) et concernant la déclaration des droits des résidents (la Loi énumère 27 droits des résidents comme le droit d'être traité avec courtoisie et respect, le droit d'être protégé contre les mauvais traitements et le droit de ne pas faire l'objet de négligence). Dans une autre région, les inspecteurs ont accordé aux foyers un délai moyen de 77 jours pour respecter des ordres similaires.

Le Ministère n'a ni consigné ni comparé les renseignements différents entre les régions et n'a pu expliquer les écarts que nous avons constatés.

RECOMMANDATION 5

Pour que les résidents partout dans la province bénéficient d'une protection égale en vertu de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir une politique et des lignes directrices claires que les inspecteurs appliqueront pour déterminer le délai approprié à accorder aux foyers pour respecter les ordres portant sur des domaines de risque et de non-respect similaires;
- vérifier à intervalles réguliers si les bureaux régionaux appliquent dans tous les cas la politique et les lignes directrices.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. La politique ministérielle contient une grille pour aider les inspecteurs à décider des mesures

ou des sanctions (p. ex. l'émission d'un ordre) à appliquer lorsqu'ils découvrent un cas de non-respect.

En général, des ordres sont émis pour des domaines qui présentent un risque élevé pour les résidents ou à la suite de la récurrence d'un cas de non-respect. Bien que des ordres puissent être émis en vertu d'un article ou d'un paragraphe similaire de la loi, les circonstances et les faits qui donnent lieu à l'émission des ordres sont propres à chaque cas.

Le Ministère examinera et améliorera les politiques concernées pour fournir aux inspecteurs des critères et des lignes directrices supplémentaires afin d'assurer une plus grande cohérence des délais accordés aux foyers pour respecter les ordres quand ceux-ci portent sur des domaines de risque et de non-respect similaires.

Le Ministère élaborera un mécanisme d'audit pour vérifier à intervalles réguliers la cohérence de l'application de la politique révisée dans l'ensemble des bureaux régionaux.

4.6 Les mesures prises par le Ministère ne sont pas suffisantes pour dissuader les foyers de répéter les mêmes problèmes de conformité

4.6.1 Les foyers sont aux prises avec des problèmes de conformité graves et similaires

Il y a plus de 50 domaines dans lesquels les foyers ont omis de respecter un ordre, dont 10 domaines représentent près de la moitié de tous ces cas. La **figure 14** montre les 10 principaux domaines pour lesquels des ordres ont été émis de nouveau à la suite d'inspections de suivi menées en 2013 et 2014. Plusieurs domaines sont graves parmi les 10, c'est-à-dire ceux que le Ministère appelle des « secteurs de risque clés », à savoir ne pas exécuter le programme de soins d'un résident, ne pas protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence, ne pas fournir un environnement sûr, sécuritaire et propre et ne pas respecter la déclaration des droits des résidents. Huit des dix domaines

Figure 14 : Les dix principaux domaines pour lesquels des ordres sont émis de nouveau[1], 2013 et 2014

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Domaines de non-respect	2013	2014
1	Respecter les programmes de soins des résidents[2]	Utilisation correcte des côtés de lit
2	Politiques, procédures et documents	Respecter les programmes de soins des résidents[2]
3	S'assurer que les résidents ont un programme de soins[2]	Politiques, procédures et documents
4	Réévaluer les résidents et réviser le programme de soins[2]	Respecter la déclaration des droits des résidents[3]
5	Obligation de protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence	Systèmes de communication et d'intervention
6	Propreté et bon état des foyers	Obligation de protéger les résidents contre les mauvais traitements et la négligence
7	Utilisation correcte des côtés de lit	Soins infirmiers 24 heures sur 24
8	Soins infirmiers 24 heures sur 24	S'assurer que les résidents ont un programme de soins[2]
9	Portes (verrouillage, fermeture, etc.)	Propreté et bon état des foyers
10	Service de restauration et de collation	Portes (verrouillage, fermeture, etc.)

1. Si un inspecteur détermine au cours d'une inspection de suivi qu'un foyer n'a pas respecté un ordre de conformité, ce dernier cesse d'être en vigueur et un nouvel ordre est émis. Un ordre émis de nouveau indique un cas continu de non-respect.
2. Programme de soins – Un plan qui donne des directives claires à l'intention du personnel sur les soins à prodiguer aux résidents, notamment les soins médicaux, les soins infirmiers, le soutien personnel, le régime alimentaire, etc.
3. Déclaration des droits des résidents – La Loi énumère 27 droits des résidents, tels que le droit d'être traité avec courtoisie et respect, le droit d'être protégé contre les mauvais traitements et le droit de ne pas faire l'objet de négligence.

de la liste de 2013 figuraient de nouveau dans la liste des dix principaux domaines de 2014.

Même quand le Ministère estimait qu'un cas de non-respect était suffisamment grave pour justifier l'émission d'un ordre de conformité, nous avons constaté que les foyers de soins de longue durée ne prenaient pas les mesures nécessaires en général pour se conformer. En 2014, le Ministère a effectué des inspections de suivi pour environ 770 ordres de conformité dont 570 venaient à échéance dans 210 foyers cette même année. Il a constaté que 78 foyers n'avaient pas respecté 142 (soit 25 %) des 570 ordres de conformité. Sur les 142 ordres, 31 (ou 22 %) portaient sur l'un des secteurs de risque clés du Ministère. Un foyer n'avait pas respecté 18 ordres que le Ministère avait émis à son intention au cours des deux dernières années.

Les administrateurs des foyers de soins de longue durée ont indiqué au cours de nos discussions les raisons principales de la non-conformité des foyers : l'insuffisance des effectifs et le manque de formation. Plus de 50 % des administrateurs de foyers que nous avons sondés estimaient que les niveaux de dotation ne permettaient pas en général de répondre aux besoins des résidents et de respecter les exigences ministérielles. En Ontario, la loi n'exige pas un nombre minimum d'employés de première ligne par résident dans les foyers de soins de longue durée. Le Ministère nous a dit que le nombre d'heures de soins directs par résident par jour était de 3,4 heures en 2014, soit moins que l'objectif de 4 heures recommandé par l'Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors dans son mémoire de 2015 présenté récemment au gouvernement.

D'autres administrateurs de foyers craignaient que le financement provincial de 7,87 $ par résident par jour (trois repas et deux collations) ne permette pas de répondre aux besoins nutritionnels des résidents. L'Ontario Association for Non-Profit Homes and Services for Seniors a déclaré que le taux d'inflation des aliments en Ontario avait augmenté de 11,5 % au cours des cinq dernières années alors que la hausse cumulative du financement accordé aux foyers de soins de longue durée pour l'alimentation avait progressé de moins de 7 %, soit de 0,50 $ par résident par jour.

4.6.2 Le Ministère ne prend pas suffisamment de mesures pour gérer les cas de non-respect répétés

Même si le Ministère s'est doté d'un processus de suivi de la conformité des foyers aux ordres, il n'a pas pris de mesures adéquates pour gérer les problèmes systémiques et déterminer les domaines où d'autres améliorations s'imposent. Par exemple, dans une région, les foyers n'avaient pas respecté près de 40 % de leurs ordres de conformité échéant en 2014 tandis que seulement 17 % des ordres environ n'avaient pas été respectés dans une autre région. Le Ministère ignorait les raisons de cet écart. Nous avons également constaté que 78 foyers n'avaient pas respecté au moins 1 ordre en 2014 et que 24 d'entre eux n'avaient pas respecté des ordres portant sur des secteurs de risque clés. Le Ministère n'avait toutefois aucun plan pour régler ces cas de non-respect répétés.

Par ailleurs, le Ministère attendait trop longtemps avant de soumettre au directeur du programme les cas de non-respect récurrents de certains foyers afin qu'il prenne d'autres mesures telles qu'avoir une discussion sérieuse avec le foyer pour traiter les problèmes de longue date, ou émettre un ordre du directeur. Par exemple, entre 2011 et 2014, le Ministère a renvoyé le cas de six foyers au directeur, mais seulement après au moins une année d'émission d'ordres de conformité multiples qui avaient déjà été émis auparavant. Malgré l'intervention du directeur du programme, nous avons remarqué la récurrence de problèmes similaires durant les inspections générales effectuées dans trois foyers sur quatre au cours des six premiers mois de 2015.

Le Ministère a rarement recours aux mesures d'exécution plus rigoureuses à sa disposition, par exemple ordonner que le financement soit remboursé ou retenu, ordonner le remplacement

de la direction du foyer ou révoquer le permis d'exploitation du foyer. Depuis 2010, Le Ministère a révoqué le permis d'un seul foyer de soins de longue durée et a pris des mesures pour récupérer des fonds en lien avec la fermeture de ce foyer, car ce dernier n'avait pas corrigé des problèmes graves de sécurité-incendie. Nous avons remarqué que les inspecteurs disposent de mesures d'exécution supplémentaires dans d'autres administrations. Par exemple, en Alberta, en Colombie-Britannique, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les inspecteurs des foyers de soins infirmiers peuvent imposer une amende aux foyers dans les cas de non-respect importants.

Presque tous les foyers avec lesquels nous avons communiqué, y compris ceux que nous avons sondés, ont dit qu'il serait bon qu'ils aient les services d'un conseiller ou qu'ils aient accès à un conseiller au Ministère pour obtenir des précisions et des conseils sur les questions touchant la Loi et les ordres. Le Ministère craint toutefois de fournir les services d'un tel conseiller, car il croit qu'il y aurait un conflit d'intérêts inhérent si les inspecteurs devaient vérifier si leurs propres conseils avaient été suivis. Le Ministère est d'avis que son rôle consiste uniquement à déterminer si les foyers respectent la Loi; les moyens à prendre pour respecter la Loi relèvent des foyers.

RECOMMANDATION 6

Pour éviter que les foyers de soins de longue durée se trouvent à maintes reprises en non-conformité avec la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- renforcer ses processus d'exécution pour traiter rapidement le cas des foyers ayant des problèmes de non-respect répétés, notamment soumettre plus rapidement le cas de ces foyers au directeur du programme pour qu'il prenne d'autres mesures, et évaluer l'utilisation d'autres mesures d'exécution (p. ex. imposer des amendes);
- aider les foyers à se conformer à la Loi en leur fournissant des renseignements supplémentaires et du soutien sur la façon de corriger les problèmes et en favorisant la communication des pratiques exemplaires entre les foyers de soins de longue durée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il étudie actuellement les moyens à sa disposition pour renforcer le cadre d'exécution actuel et la possibilité d'ajouter des outils d'exécution. Il pourrait notamment élaborer et mettre en oeuvre une politique et une procédure d'exécution exhaustives, qui comprendront des interventions dans les cas de non-respect répétés afin d'uniformiser les pratiques des inspecteurs dans l'ensemble de la province.

La Loi définit les pouvoirs des inspecteurs. Ceux-ci ne sont pas des conseillers des foyers de soins de longue durée et ne sont donc pas en mesure d'aider les foyers à se conformer à la Loi. Toutefois, le rapport d'inspection et les ordres constituent en général la base du plan de gestion de la qualité du titulaire de permis pour corriger les problèmes.

La direction du Ministère rencontre régulièrement les associations de foyers de soins de longue durée et les groupes connexes pour cerner les tendances et les enjeux qui ressortent des inspections des foyers de soins de longue durée de sorte que les intervenants externes puissent envisager des stratégies, déterminer les ressources disponibles (p. ex. les pratiques exemplaires de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et les communautés de pratique) et apporter de l'aide aux foyers de soins de longue durée.

Le Ministère examinera aussi la possibilité de s'associer à Qualité des services de santé Ontario et à d'autres intervenants importants pour définir des moyens de soutien supplémentaires à l'intention des foyers de soins de longue durée.

4.6.3 Les réseaux locaux d'intégration des services de santé n'utilisent pas les résultats des inspections pour surveiller la performance des foyers de soins de longue durée

Les résultats des inspections des foyers aux prises avec des problèmes de longue date étaient communiqués aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), mais ces derniers ne les utilisaient pas pour surveiller la performance des foyers dans le cadre des ententes sur la responsabilisation en matière de services liés aux soins de longue durée. Les RLISS comptaient plutôt sur le directeur du programme pour qu'il prenne les mesures qu'il juge nécessaires, le cas échéant. Notre rapport d'audit sur les réseaux locaux d'intégration des services de santé (**section 3.08 du chapitre 3**) fournit davantage de renseignements sur les problèmes que nous avons relevés.

RECOMMANDATION 7

Pour garantir que les foyers de soins de longue durée rendent compte de leur performance, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner le rôle et la responsabilité des réseaux locaux d'intégration des services de santé en lien avec l'utilisation des résultats des inspections pour surveiller la performance des foyers de soins de longue durée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. Les gestionnaires des bureaux régionaux collaborent régulièrement avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) qui sont leurs partenaires.

Le groupe de travail sur les indicateurs de l'entente sur la responsabilisation en matière de services liés aux soins de longue durée a recommandé, en partenariat avec le Ministère, la mise en place d'un mécanisme entre le Ministère et les RLISS pour communiquer officiellement et gérer conjointement la performance et la reddition de comptes du secteur des foyers de soins de longue durée.

Au cours des dernières années, des représentants des RLISS et du Ministère ont travaillé à l'élaboration d'un cadre pour un processus de rapport réciproque qui permettrait aux RLISS et au Ministère de partager de l'information sur les foyers de soins de longue durée concernant les risques, la performance, la reddition de comptes et la conformité.

Le Ministère, de concert avec ses partenaires des RLISS, est censé mettre en oeuvre ce processus officiel de rapport réciproque d'ici avril 2016.

4.7 Les situations qui font courir un risque aux résidents ne font pas l'objet d'un suivi en temps opportun ou ne font l'objet d'aucun suivi

Le Ministère n'a pas de politique officielle sur les délais d'exécution des inspections de suivi, mais il a fixé une cible informelle de 30 jours après la date d'échéance de l'ordre. Toutefois, en mars 2015, le Ministère n'avait effectué aucune inspection de suivi pour environ 250 (ou 30 %) ordres de conformité échéant en 2014 et pour 20 ordres (ou 4 %) échus depuis 2013. Par ailleurs, les deux tiers (ou 380) des ordres de conformité échéant en 2014 n'avaient fait l'objet d'aucun suivi dans les 30 jours suivant la date d'échéance de l'ordre. Au cours de la même année, le Ministère a mis en moyenne deux mois et demi après la date d'échéance de l'ordre avant d'effectuer une inspection de suivi (il s'agit d'une amélioration, car le délai était de quatre mois en 2013). Nous avons relevé quelques cas d'ordres de conformité qui n'avaient fait l'objet d'aucune inspection de suivi plus d'un an après leur date d'échéance; environ 85 ordres de conformité n'avaient fait l'objet d'aucun suivi plus de 6 mois après leur date d'échéance.

La façon dont les bureaux régionaux établissent l'ordre de priorité des inspections de suivi est très différente d'un bureau à l'autre. Les bureaux régionaux ne se sont pas tous dotés d'un processus fiable pour consigner et surveiller les dates d'échéance des ordres et, par conséquent, les inspecteurs ne sont pas toujours au courant que les ordres de conformité sont arrivés à échéance et que l'inspection de suivi est en retard. Certaines régions établissent l'ordre de priorité des inspections de suivi d'après le niveau de risque tandis que d'autres effectuent les inspections par ordre chronologique d'après les dates d'échéance des ordres. Par conséquent, les domaines présentant un plus grand risque ne font pas toujours l'objet d'une inspection de suivi aussi rapidement qu'ils le devraient. Par exemple, en 2014, nous avons constaté que des ordres portant sur des domaines à risque élevé comme les mauvais traitements, la négligence, la sûreté, la sécurité et la propreté du foyer, les répercussions, les programmes de soins et le respect de la déclaration des droits des résidents avaient fait l'objet d'une inspection de suivi seulement 89 jours en moyenne après la date d'échéance de l'ordre tandis que le délai avait été de 78 jours en moyenne pour les ordres portant sur des domaines à risque plus faible.

Nous avons relevé plusieurs cas où l'absence d'un suivi en temps opportun des ordres de conformité par le Ministère avait fait courir un plus grand risque aux résidents en les laissant dans des situations pouvant leur causer un préjudice :

- Dans un cas, un résident aurait harcelé sexuellement de novembre à décembre 2013 un autre résident souffrant d'un trouble cognitif et a aussi harcelé un autre résident en novembre 2013. Le Ministère a effectué une inspection et a émis un ordre de conformité à l'intention du foyer en janvier 2014 lui ordonnant de prendre les mesures nécessaires dans un délai de deux semaines pour assurer la protection des résidents. Le Ministère n'a effectué le suivi de l'ordre qu'en septembre 2014, soit près de huit mois après la date d'échéance. L'inspecteur a constaté que le foyer n'avait pas mis en oeuvre des mesures d'intervention pour réduire le risque d'altercations entre les résidents et a noté deux cas supplémentaires de mauvais traitements entre résidents. Le Ministère a émis de nouveau le même ordre de conformité en février 2015.
- Dans un deuxième cas, il y avait plusieurs allégations de mauvais traitements d'ordre verbal et physique infligés aux résidents par un membre du personnel en mars 2014. Le Ministère a émis un ordre de conformité en mai 2014 et demandé au foyer de prendre des mesures dans un délai d'une semaine pour assurer la protection des résidents. Or, ce n'est qu'en octobre 2014, soit près de cinq mois plus tard, que le Ministère a effectué un suivi et il a constaté que le foyer n'avait toujours pas protégé les résidents contre les mauvais traitements et la négligence de la part de l'ensemble du personnel. Durant cette inspection, les inspecteurs ont constaté deux autres cas où des résidents n'avaient pas été bien traités par un autre membre du personnel de ce foyer.
- Dans un troisième cas, un résident était tombé durant la nuit et s'était blessé et le personnel n'en avait eu connaissance que le lendemain matin. Le résident a alors été transporté à l'hôpital et est décédé le lendemain. C'était en août 2013. Le Ministère a émis un ordre de conformité en novembre 2013 exigeant que le foyer mette en oeuvre une nouvelle politique portant sur l'observation des résidents durant les quarts de nuit, l'ordre de conformité venant à échéance à la fin du mois. Or, ce n'est qu'en septembre 2014, soit plus de 10 mois après la date d'échéance de l'ordre, que le Ministère a effectué un suivi pour vérifier si le foyer s'était conformé (ce qui était le cas).

RECOMMANDATION 8

Pour que les résidents des foyers de soins de longue durée soient mieux protégés contre les

préjudices, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir une cible formelle pour l'exécution des inspections de suivi des ordres et prioriser ces inspections en fonction du risque;
- effectuer un contrôle régulier des inspections de suivi pour s'assurer qu'elles sont exécutées dans le délai cible.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il apporte des améliorations à l'application pour les inspections dans le Système de contrôle de la qualité pour les inspecteurs (SCQI) afin que les inspecteurs puissent signaler au moment de leur émission les ordres portant sur des domaines à risque élevé de sorte qu'il sera plus facile pour le Ministère d'assurer le suivi de ces ordres ultérieurement. Les améliorations devraient être mises en œuvre en 2016. De plus, le Ministère effectuera un examen de la politique pour établir des cibles formelles pour l'exécution des inspections de suivi des ordres.

Grâce aux capacités accrues de suivi et de rapport dans le SCQI, le Ministère examinera régulièrement les délais d'exécution des inspections de suivi par rapport aux cibles établies et signalera les inspections en retard. Ces renseignements seront incorporés au programme permanent de gestion de la qualité du Ministère.

4.8 Les résultats des inspections ne sont pas communiqués en temps opportun ou ne sont pas communiqués du tout

Nous avons constaté des retards importants dans la communication des résultats des inspections aux foyers de soins de longue durée et au public; certains résultats, qui remontaient à 2013, n'avaient pas encore été rendus publics au moment de notre audit.

À la suite d'une inspection, il est important de faire part rapidement des problèmes de non-conformité à l'exploitant du foyer pour qu'il prenne dès que possible des mesures appropriées pour y remédier. À cause des retards, il se peut que les foyers continuent de faire quelque chose ou de ne pas faire quelque chose qui a une incidence sur la qualité des soins prodigués à leurs résidents. Les retards dans la communication des résultats des inspections peuvent également donner l'impression d'un manque de transparence et de reddition de comptes au public de la part du programme.

Le Ministère a établi une cible informelle de deux semaines après la fin d'une inspection pour remettre le rapport à l'exploitant du foyer, et une cible de deux mois pour publier sur son propre site Web une version du rapport dont les renseignements médicaux et personnels des résidents ont été supprimés. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne surveille pas les délais de communication des rapports pour vérifier si les cibles informelles sont respectées.

4.8.1 La communication des résultats des inspections aux exploitants des foyers de soins de longue durée ne s'effectue pas toujours dans les délais prévus

Nous avons constaté que le Ministère avait mis en moyenne 25 jours pour rédiger les rapports d'inspection destinés aux exploitants des foyers à la suite des inspections générales effectuées en 2014, soit bien au-delà de la cible informelle de deux semaines. De nouveau, nous avons constaté des écarts importants entre les régions, allant d'un délai moyen de 13 jours dans une région à 62 jours dans une autre. Pour environ 8 % des rapports de notre échantillon, le délai de rédaction du rapport avait été supérieur à 100 jours.

Le Ministère nous a dit que la rédaction des rapports des inspections générales prenait plus de temps en général que pour les autres inspections parce que leur portée est plus grande, que l'exécution des inspections est plus longue et que plusieurs

inspecteurs y participent. Nous avons constaté que les rapports des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves et les rapports des inspections de suivi étaient rédigés en général deux semaines environ après la fin de l'inspection.

4.8.2 La communication des résultats des inspections au public n'est pas effectuée en temps opportun

Le Ministère a mis en moyenne 80 jours pour publier les résultats des inspections générales sur son site Web en 2014, ce qui est un délai beaucoup plus long que la cible de 60 jours qu'il a fixée. Ici encore, nous avons constaté des écarts entre les régions, allant d'un délai moyen de 70 jours dans une région à 100 jours dans une autre pour la publication des résultats.

Les délais de publication des résultats des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves et des inspections de suivi étaient encore plus longs, soit 90 jours en moyenne (allant de 83 jours dans une région à 116 dans une autre). La publication de certains rapports n'avait lieu que plus d'un an après la fin de l'inspection. Le Ministère nous a dit que la raison principale des retards était de nature administrative : les rapports n'étaient pas téléchargés sur le site immédiatement, mais seulement sur une base bimestrielle.

Les rapports rédigés pour environ 8 % des inspections de notre échantillon n'étaient pas disponibles sur le site Web du Ministère et certains remontaient à 2011. Le Ministère a confirmé que 905 rapports d'inspection en tout n'avaient pas été téléchargés sur son site Web, ce qui représentait environ 10 % de toutes les inspections effectuées entre avril 2011 et décembre 2014. Le Ministère a cité de nouveau des erreurs administratives pour expliquer l'absence de certains rapports sur le site Web, par exemple des fichiers électroniques dont le transfert ne s'était pas effectué ou qui avaient été transférés au mauvais endroit.

RECOMMANDATION 9

Pour que les résultats des inspections soient communiqués en temps opportun, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir des cibles formelles pour la communication des résultats des inspections aux titulaires de permis d'exploitation d'un foyer et au public;
- surveiller et examiner les délais réels de la communication des rapports d'après les cibles fixées et prendre des mesures correctives quand elles ne sont pas respectées;
- mettre en oeuvre des procédures visant à garantir que tous les rapports d'inspection sont affichés sur son site Web public.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et il a établi des points de référence pour la rédaction des rapports d'inspection à la suite de l'exécution des inspections sur place et pour la communication des résultats aux titulaires de permis d'exploitation d'un foyer de soins de longue durée et au public. Les points de référence pour la communication des rapports font partie des indicateurs de rendement clés de la gestion de la qualité, et les délais réels de la communication des rapports seront évalués d'après les points de référence.

En avril 2015, le Ministère a mis en oeuvre des processus administratifs pour que les rapports soient affichés en temps opportun. Le guide intitulé « Inspection Report Processing Administrative Operational Manual: Licensee and Public Inspection Reports & Order(s) of the Inspector » décrit la marche à suivre pour télécharger sur le site Web public les rapports d'inspection publics et les ordres émis par les inspecteurs. Le guide comprend des protocoles à l'intention des responsables des équipes d'inspection (ou des personnes désignées) pour

vérifier la qualité des rapports avant de les télécharger sur le site Web. Des procédures administratives sont en place pour repérer les cas où des rapports n'ont pas été téléchargés correctement sur le site Web public.

4.9 Les rapports d'inspection doivent fournir davantage de renseignements utiles sur les foyers de soins de longue durée

Les résultats des inspections peuvent fournir des renseignements utiles aux intervenants et au grand public. Le Ministère communique actuellement les résultats de chaque inspection effectuée à une date précise. Il est certes utile de connaître les problèmes qui ont été relevés dans un foyer durant une inspection, mais il serait plus utile que le Ministère indique dans un rapport si les cas de non-conformité ont été corrigés ou non ultérieurement ou qu'il compare les résultats d'un foyer à ceux des autres foyers dans la province.

4.9.1 Il est difficile de comprendre les rapports

Les intervenants nous ont dit que les rapports d'inspection ne sont pas clairs et qu'il est difficile de déterminer la performance d'un foyer d'après les données contenues dans le rapport. Dans notre sondage des représentants des conseils des familles, environ 60 % des répondants ont indiqué que les rapports d'inspection fournissaient des renseignements utiles aux résidents et à leurs proches pour connaître et évaluer la qualité des soins prodigués dans un foyer, 30 % des répondants n'étaient pas d'accord avec cet énoncé et 10 % ont répondu qu'ils ne savaient pas. Des répondants ont indiqué que les rapports d'inspection étaient « complexes et très difficiles à comprendre » et « qu'il fallait rédiger les rapports de manière qu'une personne moyenne puisse comprendre l'information qui y est communiquée ».

Les rapports d'inspection ministériels comprennent des descriptions détaillées des activités des inspecteurs et de longs extraits d'articles de la Loi. À titre de comparaison, le programme d'inspection de l'agrément des garderies en Ontario fournit un résumé facile à comprendre des résultats des inspections. Le site Web du programme indique clairement si les problèmes relevés, le cas échéant, ont été corrigés avant le renouvellement du permis, si des exigences précises pour l'obtention du permis ont été respectées et si le niveau de conformité global a été atteint.

4.9.2 Les rapports publics ne fournissent pas des renseignements complets sur la qualité des soins fournis dans les foyers de soins de longue durée

Les rapports publics actuels du programme ne donnent pas un portrait complet de la qualité des soins prodigués par un foyer de soins de longue durée à ses résidents par rapport aux autres foyers ou à la moyenne provinciale. Pourtant, il s'agit de renseignements qui intéressent au plus haut point les résidents éventuels et actuels, leurs familles et les membres du public.

D'autres organisations publient des rapports sur différentes mesures de la qualité des soins fournis dans les foyers de soins de longue durée en Ontario, mais rien n'a été fait jusqu'à maintenant pour regrouper ces renseignements avec les résultats des inspections du Ministère afin de fournir au public des renseignements utiles et complets sur la qualité globale de chaque foyer. Par exemple :

- Qualité des services de santé Ontario présente des rapports sur plusieurs indicateurs de la qualité pour les foyers de soins de longue durée individuels comme les temps d'attente, le pourcentage de résidents chez qui le contrôle de la vessie s'est détérioré, le pourcentage de résidents qui avaient fait une chute récemment et le pourcentage de résidents qui étaient contraints physiquement. En mai 2015, l'organisme a également présenté

un rapport sur l'utilisation des antipsychotiques dans les foyers de soins de longue durée à la suite d'une controverse au sujet des effets secondaires de ces médicaments utilisés pour traiter les symptômes comportementaux de la démence. Qualité des services de santé Ontario a fait état d'un large écart dans le pourcentage de résidents des foyers de soins de longue durée qui prenaient ces médicaments en 2013 : dans certains foyers, aucun résident ne prenait ces médicaments, alors que dans d'autres foyers, plus de 60 % des résidents en prenaient; la moyenne provinciale déclarée par l'organisme a diminué légèrement, passant de 32 % en 2010 à 29 % en 2013.

- L'Institut canadien d'information sur la santé a publié un rapport en juin 2015 (couvrant l'exercice 2013-2014) qui classait les foyers de soins de longue durée selon différents critères tels que le pourcentage de résidents qui étaient contraints physiquement sur une base quotidienne (une moyenne de 9 %, allant de 3 % dans un secteur d'un RLISS à 14 % dans un autre), le pourcentage de résidents qui ressentaient de la douleur (une moyenne de 8 %, allant de 4 % à 18 %) et le pourcentage de résidents dont l'humeur dépressive s'est aggravée (une moyenne de 26 %, allant de 19 % à 30 %) ou dont les fonctions physiques se sont détériorées (une moyenne de 36 %, allant de 29 % à 41 %).
- Les centres d'accès aux soins communautaires publient les temps d'attente mensuels pour chaque foyer de soins de longue durée dans la province, notamment le nombre de personnes qui figurent sur la liste d'attente pour chaque type de lit (chambre de base, chambre à deux lits ou chambre individuelle).

L'Ontario pourrait s'inspirer des autres administrations qui publient des indicateurs pour renseigner le public sur la performance d'un foyer par rapport aux autres. Au Royaume-Uni, par exemple, les résultats d'inspection sont présentés sous la forme de cotes d'évaluation pour chaque foyer, allant de la cote « insuffisant » à la cote « remarquable » dans cinq catégories générales, à savoir traiter les gens avec respect, prodiguer des soins qui répondent aux besoins des gens, la sécurité, la dotation et la qualité de la gestion. Les catégories sont axées sur les domaines qui sont les plus importants pour les gens. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral utilise un système d'évaluation à cinq étoiles qui regroupe ses rapports d'inspection sur la santé dans les foyers de soins infirmiers avec des ratios de dotation et des mesures de la qualité qui s'apparentent aux indicateurs utilisés par Qualité des services de santé Ontario, tels que le pourcentage de résidents qui ont fait des chutes et le pourcentage de résidents qui étaient contraints physiquement. Grâce au système d'évaluation, les gens peuvent comparer les renseignements sur les foyers de soins infirmiers dans l'ensemble du pays.

RECOMMANDATION 10

Pour fournir au public de meilleurs renseignements pour décider du choix d'un foyer de soins de longue durée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- résumer et déclarer le nombre de cas de non-conformité repérés, pour les foyers individuels et pour l'ensemble de la province, et la date à laquelle ils ont été corrigés;
- regrouper les résultats de ses inspections avec les renseignements sur la qualité des soins recueillis par d'autres entités telles que Qualité des services de santé Ontario et les centres d'accès aux soins communautaires afin de donner un portrait plus complet de la performance des foyers, notamment l'utilisation d'antipsychotiques, les listes d'attente, les ratios de dotation et d'autres indicateurs de la qualité des soins;
- consulter les autres intervenants et tenir compte des pratiques exemplaires d'autres administrations pour élaborer une stratégie de compte rendu qui permettra au public

de comparer et de classer les foyers d'après le niveau de conformité et les autres indicateurs de la qualité des soins par rapport à la moyenne provinciale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il publie actuellement sur son site Web public tous les rapports d'inspection et tous les ordres, classés par foyer. Le Ministère termine actuellement la mise en oeuvre d'une mise à niveau du site Web de façon que le public puisse prendre connaissance des renseignements sur la conformité de chaque foyer par rapport à la moyenne provinciale.

Le Ministère examine d'autres améliorations qui pourraient être apportées au site Web public pour faciliter la comparaison des foyers de soins de longue durée d'après les renseignements ministériels disponibles. Le grand public pourra ainsi comparer les foyers de soins de longue durée par rapport à la moyenne provinciale obtenue à l'égard d'indicateurs clés.

4.10 L'affectation des inspecteurs nécessite une analyse plus approfondie

4.10.1 Les inspecteurs ne sont pas affectés en fonction des besoins régionaux

Le Ministère ne recueillait pas régulièrement les renseignements nécessaires pour évaluer le caractère approprié de l'affectation actuelle des inspecteurs. De plus, il n'a effectué aucune analyse étayant que les affectations reposent soit sur la charge de travail, soit sur l'efficience des inspecteurs dans l'ensemble de la province. L'affectation inefficace de la charge de travail des inspecteurs pourrait avoir comme conséquence que les préoccupations des résidents ne sont pas examinées dans des délais cohérents.

La **figure 15** montre que le nombre d'inspecteurs affectés par le Ministère ne correspond pas à la charge de travail dans certaines régions. Par exemple, en 2014, la région de London comptait le plus grand nombre de foyers nécessitant une inspection générale, et près de 35 % plus de plaintes et d'incidents graves et environ 65 % plus d'ordres de conformité nécessitant une inspection que la région d'Ottawa. Or, le nombre d'inspecteurs affectés aux deux régions était à peu près le même. De même, le nombre d'inspecteurs affectés à la région de Toronto était à peu près le même que celui de la région de London, alors que le nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant une inspection dans la région de Toronto était inférieur d'environ 20 % à celui de la région de London.

Figure 15 : Indicateurs clés de la charge de travail et nombre d'inspecteurs affectés à chaque région, 2014
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Indicateurs clés de la charge de travail	Région de Sudbury	Région de Hamilton	Région de London	Région d'Ottawa	Région de Toronto	Moyenne (Total)
Nombre de foyers de soins de longue durée	70	125	150	145	140	**126 (630)**
Nombre de plaintes et d'incidents graves nécessitant une inspection	280	1 140	1 570	1 170	1 280	**1 088 (5 440)**
Nombre d'ordres de conformité échus sans inspection de suivi	50	135	25	15	25	**50 (250)**
Nombre d'inspecteurs alloué*	**24**	**35**	**36**	**37**	**37**	**34 (169)**

* Comprend le nombre de postes d'inspecteur approuvés par le Ministère mais non encore pourvus.

4.10.2 La charge de travail des inspecteurs varie dans l'ensemble de la province

Le Ministère n'utilise pas les renseignements à sa disposition pour déterminer si la charge de travail de chaque inspecteur est appropriée et si les inspections sont effectuées de façon efficiente dans toutes les régions. Par exemple, il ne consigne ni ne surveille le nombre d'inspections effectuées par un inspecteur ou le temps mis par chaque inspecteur pour exécuter une inspection.

Après avoir montré au Ministère notre analyse de l'affectation et de la charge de travail des inspecteurs (**figure 15**), le Ministère a fait ses propres calculs et a constaté des écarts semblables dans la charge de travail des inspecteurs entre les régions. Il a également constaté des écarts régionaux selon le type d'inspection (**figure 16**). Par exemple, chaque inspecteur a effectué en moyenne 12 inspections générales, mais le nombre se situait entre 7 inspections dans une région et 15 dans une autre. Également, chaque inspecteur a effectué en moyenne 16 inspections découlant de plaintes et d'incidents graves ou pour effectuer un suivi, mais le nombre se situait entre 9 inspections par inspecteur dans une région et 26 dans une autre.

Le temps moyen mis par un inspecteur pour exécuter une inspection variait également entre les régions. Dans notre échantillon, l'exécution des inspections générales a pris en moyenne 7 jours dans une région et plus de 10 jours dans une autre. Par ailleurs, dans une région, il n'a fallu qu'une journée en moyenne pour exécuter des inspections découlant de plaintes et d'incidents graves et pour effectuer un suivi, tandis que l'exécution de ces inspections a pris trois jours dans une autre région.

Même si chaque type d'inspection et le niveau d'expérience de chaque inspecteur sont différents, la collecte de ces renseignements permettrait au Ministère d'établir une cible pour la charge de travail et pour l'efficience. Le Ministère n'a fait aucune autre analyse pour déterminer les raisons des écarts, mais il nous a dit que les problèmes de recrutement et de maintien en poste des nouveaux inspecteurs d'une région à l'autre pouvaient en être la cause. Par exemple, entre juin 2013 et mars 2014, le Ministère a embauché 86 nouveaux inspecteurs, mais 8 d'entre eux ont démissionné durant la même année et 10 autres, l'année suivante. Le Ministère a embauché 29 autres inspecteurs entre avril 2014 et mars 2015.

RECOMMANDATION 11

Pour que les préoccupations des résidents soient examinées de manière équitable dans l'ensemble de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner et évaluer de façon périodique la charge de travail et l'efficience des inspecteurs dans les régions et prendre les mesures nécessaires pour remédier aux écarts imprévus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il procédera à une analyse de la structure organisationnelle actuelle du programme. Il analysera notamment les effectifs de première ligne et de gestion et la charge de travail, les fonctions de réception, les fonctions administratives, les ressources spécialisées et les budgets

Figure 16 : Nombre moyen d'inspections par inspecteur*, par région, 2014

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type d'inspection	Région de Sudbury	Région de Hamilton	Région de London	Région d'Ottawa	Région de Toronto	Moyenne pondérée*
Générale (A)	7	14	12	15	9	**12**
Plainte, incident grave et suivi (B)	9	11	26	15	11	**16**
Toutes les inspections (A+B)	**16**	**25**	**38**	**30**	**20**	**28**

* Basé sur la moyenne pondérée, laquelle tient compte de la fluctuation du nombre d'inspecteurs au cours de l'année.

de fonctionnement ainsi que les forces, les possibilités et les risques de la structure actuelle du programme.

4.11 Le Ministère ne gère pas de manière efficace la qualité du travail des inspecteurs

4.11.1 Les rapports d'inspection doivent être mieux examinés

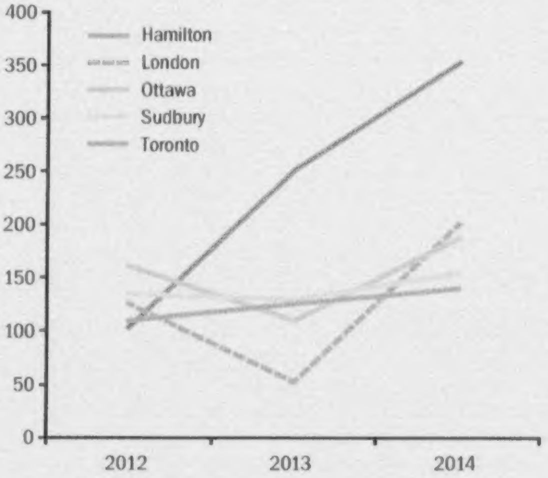
Le Ministère a certes des politiques à l'intention des gestionnaires régionaux et des responsables des équipes d'inspection chargés d'examiner et d'approuver les rapports d'inspection avant la rédaction finale, mais il ne surveille pas si ces examens sont réellement effectués. Les gestionnaires régionaux nous ont dit qu'ils n'examinaient pas systématiquement tous les rapports. Par exemple, ils n'examinaient pas les rapports qui avaient été rédigés par des inspecteurs chevronnés qui n'avaient constaté que des cas mineurs de non-respect pour lesquels aucun ordre n'avait été émis. Toutefois, étant donné que près de 90 % (8 500 sur 9 500 comme on peut le voir dans la **figure 4**) des cas de non-respect étaient des « cas mineurs », le Ministère n'est pas en mesure de confirmer si les cas en question, touchant par exemple la prévention et le contrôle des infections et les soins de la peau et des plaies, sont effectivement des cas mineurs s'il examine uniquement les rapports qui portent sur des cas de non-respect graves. Il ne peut pas non plus avoir l'assurance que le travail d'inspection effectué dans ces cas était suffisant et approprié.

4.11.2 Le Ministère n'est pas en mesure d'expliquer les écarts régionaux concernant le nombre d'ordres de conformité émis

La **figure 17** montre un écart important dans le nombre d'ordres de conformité émis par région au cours d'une période de trois ans. En 2014, dans la région de Hamilton, les inspecteurs ont émis en moyenne 9 ordres de conformité par tranche de 10 inspections tandis que dans la région de London, ils ont émis en moyenne 2 ordres de conformité par tranche de 10 inspections. De 2012 à 2014, le nombre d'ordres de conformité émis a augmenté dans toutes les régions, principalement en raison de l'augmentation du nombre d'inspections générales menées en 2014. Même si le nombre d'inspections générales effectuées en 2014 était similaire, la région de Hamilton a émis un nombre beaucoup plus élevé d'ordres de conformité que les autres régions, soit au moins 75 % de plus que n'importe quelle autre région. Le Ministère ne savait pas si cet écart était dû au fait que les foyers de la région étaient moins conformes ou au fait que les inspecteurs à l'oeuvre dans la région étaient plus enclins à émettre des ordres. Toutefois, d'après les renseignements de 2013-2014 communiqués par l'Institut canadien d'information sur la santé, nous avons remarqué que les foyers de la région de Hamilton avaient obtenu des résultats relativement proches de la moyenne provinciale pour les neuf indicateurs de la qualité des soins. À titre de comparaison, les foyers de la région de London avaient obtenu des

Figure 17 : Nombre d'ordres de conformité émis, par région, 2012–2014*

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Basé sur l'année civile. Les données antérieures à 2012 étaient incomplètes ou n'étaient pas disponibles.

résultats inférieurs à la moyenne provinciale pour huit des neuf indicateurs.

Plusieurs intervenants nous ont dit que les résultats des inspections étaient incohérents d'une région à l'autre et même d'un foyer à l'autre dans une même région. Près de 60 % des administrateurs de foyers que nous avons sondés étaient de cet avis.

Entre 2010 et 2014, 29 foyers de soins de longue durée ont demandé au directeur du programme, dans le cadre du processus d'appel, de réexaminer 52 ordres de conformité qui avaient été émis par les inspecteurs. Dans environ 20 % de ces cas, le directeur a annulé les ordres. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon des ordres modifiés par le directeur et constaté que la modification avait été effectuée parce que les données probantes recueillies par les inspecteurs pour 40 % de ces ordres étaient insuffisantes.

4.11.3 Les procédures d'assurance de la qualité étaient en suspens depuis 2013

Le Ministère avait élaboré des procédures d'assurance de la qualité en janvier 2013, notamment des inspections professionnelles et des listes de contrôle de l'audit postérieur à l'inspection pour vérifier si les politiques et les procédures avaient été suivies durant les inspections et pour déterminer les besoins de formation. Toutefois, ces mesures n'ont pas été mises en oeuvre parce que le Ministère s'est principalement employé à respecter l'engagement pris par le ministre d'effectuer des inspections générales de tous les foyers de soins de longue durée de la province avant la fin de 2014.

RECOMMANDATION 12

Pour assurer la qualité et la cohérence du travail des inspecteurs dans l'ensemble de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- revoir les procédures d'assurance de la qualité, notamment les inspections professionnelles et l'utilisation de listes de contrôle de l'audit postérieur à l'inspection, qui ont été mises en suspens et en évaluer la pertinence et l'utilité;
- effectuer les examens de gestion du travail des inspecteurs à intervalles réguliers et en documenter les résultats;
- regrouper et évaluer les résultats des examens de la qualité et les utiliser pour la formation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et il reverra le mandat du comité de gouvernance et du comité consultatif sur l'amélioration de la qualité.

Le passage de la structure de gestion actuelle à la structure de comité est prévu à l'automne 2015.

Le Ministère évaluera cette recommandation dans le cadre de l'examen organisationnel du programme.

4.12 Le Ministère ne mesure pas le rendement du programme

Pour déterminer l'efficience et l'efficacité d'un programme, il est essentiel de recueillir de l'information sur les indicateurs de rendement, de les examiner et d'en rendre compte. Il est ainsi possible de repérer les points à améliorer et cela favorise la responsabilisation et la transparence. Un thème qui est revenu fréquemment au cours de cet audit est le fait que le Ministère n'a pas clairement défini les résultats attendus ni établi de cibles qui lui permettraient d'évaluer l'efficacité du Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée. Par exemple, comme indiqué précédemment, le Ministère a établi un délai cible informel pour effectuer les inspections de suivi des ordres, soit dans les 30 jours suivant l'échéance de l'ordre, mais il ne surveille pas le nombre d'ordres pour lesquels ce délai cible est respecté. Sans ce genre de renseignement, il n'a aucun moyen d'établir des

points de référence pour évaluer le rendement du programme, par exemple un délai de suivi approprié des ordres émis.

De plus, en l'absence de points de référence, le Ministère n'a aucun moyen d'évaluer si les écarts régionaux dans des domaines tels que les délais d'exécution des inspections, le suivi des ordres de conformité et la communication publique des résultats des inspections indiquent que certains foyers sont plus efficients ou moins efficients que d'autres, ou si ces écarts sont causés par autre chose.

Le Ministère a élaboré un cadre de mesure du rendement en 2008 et a essayé de mettre sur pied en juin 2013 le comité consultatif sur l'amélioration de la qualité continue. Toutefois, il continue de mettre le cadre en oeuvre et il a mis en suspens la création du comité pendant qu'il s'attachait à respecter l'engagement pris par le ministre d'effectuer des inspections générales de tous les foyers de soins de longue durée avant la fin de 2014. Actuellement, le Ministère ne dispose pas des renseignements nécessaires pour s'assurer que le Programme remplit son mandat, atteint ses objectifs et améliore la qualité des soins des résidents dans les foyers de soins de longue durée. Le Ministère rend compte publiquement d'une seule mesure de rendement, à savoir le nombre d'inspections générales effectuées au cours de l'année. Le nombre de plaintes ou d'incidents graves qui font l'objet d'une inspection dans les délais prévus n'est pas communiqué au public.

À la fin de notre travail d'audit, le Ministère s'employait encore à déterminer quels renseignements il pouvait et devrait recueillir pour surveiller le rendement du programme. Il se penchait également sur les cibles à établir dans des domaines comme la charge de travail des inspecteurs et les délais d'exécution des inspections, de rédaction des rapports d'inspection et de suivi des ordres de conformité.

RECOMMANDATION 13

Pour garantir que le Programme d'inspection de la qualité des soins de longue durée remplit son mandat et que le rendement du programme est transparent pour le public, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- définir des indicateurs de rendement clés, établir des cibles raisonnables pour chaque indicateur et examiner toutes les cibles à intervalles réguliers pour s'assurer de leur pertinence;
- surveiller et évaluer les résultats réels par rapport à toutes les cibles établies et prendre des mesures correctives dès qu'une cible n'est pas atteinte;
- publier régulièrement les résultats réels par rapport aux cibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Grâce à l'application pour les inspections dans le SCQI (Système de contrôle de la qualité pour les inspecteurs), de nombreuses mesures de suivi du rendement et de nombreux rapports connexes sont en place, comme le suivi des plaintes et des incidents graves, les volumes d'inspection, les tableaux de bord de l'exécution des inspections annuelles de la qualité des services aux résidents et des inspections à la suite d'une plainte, d'un incident grave ou pour assurer un suivi.

Les résultats des inspections des « 10 principaux » foyers non conformes font l'objet d'un rapport depuis le début de 2011. À la suite des inspections générales effectuées dans tous les foyers de soins de longue durée en 2014, les constatations issues des inspections ont été communiquées au secteur.

Des indicateurs de rendement clés sont en cours de mise au point dans le cadre de l'élargissement et du perfectionnement de la surveillance du programme et de la gestion

de la qualité; la date d'achèvement cible est l'automne 2015. Le Ministère met au point ces indicateurs de rendement clés pour faciliter également la création d'un tableau de bord pour les résultats des inspections.

Le Ministère a mis en oeuvre des mesures de rendement pour le Programme en 2010. Ces mesures comprennent le nombre de plaintes reçues et d'incidents graves signalés et nécessitant une inspection, le nombre d'inspections effectuées par type d'inspection et par année et l'analyse des dix principaux cas de non-respect des ordres émis.

De plus, le Ministère est maintenant en mesure d'établir des points de référence pour le rendement interne, notamment :

- le délai d'exécution des inspections de suivi pour les ordres émis;
- le délai d'exécution des inspections pour les problèmes à risque élevé.

Le Ministère s'affaire actuellement à déterminer les éléments de données qui seront utiles pour présenter des rapports sur le Programme d'inspection et ses résultats et les analyser pour cerner les points à améliorer. La mise en oeuvre est prévue pour le printemps 2016. Les indicateurs feront l'objet d'une analyse pour déterminer les renseignements qui sont utiles aux intervenants. Comme indiqué ci-dessus, un grand nombre d'indicateurs sont déjà communiqués aux intervenants au moyen de la publication des rapports d'inspection et de la communication des données d'analyse des inspections générales et des autres types d'inspections.

Annexe 1 — Performance des foyers de soins de longue durée mesurée au moyen des neuf indicateurs de la qualité de l'Institut canadien d'information sur la santé

Source des données : Institut canadien d'information sur la santé

	Performance par région[1], 2013-2014[2] (% de résidents)					Moyenne provinciale 2013-2014 (%)	Variation en % entre 2010-2011 et 2013-2014
	Hamilton	London	Ottawa	Sudbury	Toronto		
Indicateurs pour lesquels la performance provinciale s'est améliorée entre 2010-2011 et 2013-2014							
Recours à la contention[3]	9,2	10,7	12,0	11,7	5,2	8,9	-45
Utilisation potentiellement inappropriée d'antipsychotiques[4]	30,3	31,4	30,3	29,1	31,2	30,6	-34
Ressent de la douleur[5]	7,4	8,7	8,9	12,5	5,7	7,9	-13
Aggravation de la douleur[6]	11,3	12,6	11,2	13,4	9,7	11,2	-6
Indicateurs pour lesquels la performance provinciale s'est détériorée entre 2010-2011 et 2013-2014							
Aggravation d'une plaie de pression[7]	3,1	3,5	2,9	3,1	2,7	3,0	+7
Amélioration des fonctions physiques[8]	29,7	34,0	31,5	32,2	28,8	31,1	-6
Détérioration des fonctions physiques[9]	35,7	37,6	35,5	34,9	35,4	35,8	+5
Chutes dans les 30 derniers jours[10]	14,1	15,1	14,3	14,8	13,3	14,2	+2
Aggravation de l'humeur dépressive[11]	26,3	27,7	27,7	28,5	21,9	25,9	+2

Les cases ombrées en gris foncé indiquent la région affichant la pire performance pour l'indicateur.

Les cases ombrées en gris clair indiquent la région affichant la meilleure performance pour l'indicateur.

1. Les foyers de soins de longue durée communiquent leurs résultats à l'Institut canadien d'information sur la santé qui les publie ensuite pour les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). Nous avons relié les données pour les 14 RLISS aux cinq régions du Ministère en pondérant les données d'après le nombre de lits de soins de longue durée dans chaque RLISS en pourcentage du nombre total de lits de soins de longue durée dans chaque région.
2. L'année 2013-2014 est la dernière année pour laquelle des données ont été publiées pour la performance individuelle des foyers de soins de longue durée à l'égard des neuf indicateurs de la qualité.
3. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée qui sont contraints physiquement sur une base quotidienne. La contention est parfois utilisée pour gérer les comportements ou prévenir les chutes. Le recours à la contention physique peut entraîner de nombreux risques physiques et psychologiques pour les adultes, et représente une source de préoccupation quant à la sécurité et à la qualité des soins.
4. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée qui prennent des antipsychotiques sans avoir reçu un diagnostic de psychose. Ces médicaments sont parfois utilisés pour gérer le comportement des résidents atteints de démence. L'usage de ce type de médicament soulève des inquiétudes quant à la sécurité et à la qualité des soins, et doit être surveillé de près.
5. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée qui souffraient de douleurs modérées quotidiennes ou de douleurs insoutenables à n'importe quelle fréquence. La douleur entraîne une plus grande difficulté à accomplir les activités de la vie quotidienne, la dépression et une qualité de vie inférieure. La prévalence de la douleur persistante augmente avec l'âge et un traitement approprié de la douleur est nécessaire pour améliorer l'état de santé des résidents.
6. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée dont la douleur s'est intensifiée. L'intensification de la douleur peut être liée à plusieurs problèmes, y compris des complications médicamenteuses et une mauvaise gestion des médicaments. Un suivi attentif des variations de la douleur peut aider à déterminer le traitement approprié. L'intensification de la douleur soulève des inquiétudes quant à l'état de santé du résident et à la qualité des soins reçus.
7. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée dont la plaie de pression de stade 2, 3 ou 4 s'est aggravée par rapport à l'évaluation précédente. Les plaies de pression, aussi connues sous le nom d'ulcères de décubitus, se produisent lorsqu'un résident reste assis ou couché dans la même position pendant de longues périodes. L'immobilité peut être due à plusieurs facteurs physiques et psychologiques, ainsi qu'à des maladies neurologiques comme l'Alzheimer, ou à une mauvaise nutrition ou hydratation. Une surveillance de près est nécessaire pour une bonne qualité des soins.
8. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée dont la performance dans les transferts entre surfaces (par exemple un lit, une chaise, un siège de toilette), les déplacements dans le lit et les promenades dans le foyer s'est améliorée ou dont l'autonomie à cet égard est demeurée complète. L'autonomie ou l'amélioration de la performance dans ces activités de la vie quotidienne peut indiquer une amélioration générale de l'état de santé et donner un sentiment d'autonomie au résident.
9. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée dont la performance dans les transferts entre surfaces (par exemple un lit, une chaise, un siège de toilette), les déplacements dans le lit et les promenades dans le foyer s'est détériorée ou dont la dépendance à cet égard est demeurée complète. Une augmentation de la dépendance envers les autres pour les transferts et les déplacements peut indiquer une détérioration de l'état de santé général d'un résident.
10. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée qui ont fait une chute dans les 30 jours précédant la date de leur évaluation clinique trimestrielle. Les chutes sont la principale cause de blessures chez les aînés et constituent un fardeau considérable pour le système de santé. Les résidents courent un plus grand risque de tomber s'ils ont eu des chutes dans le passé ou s'ils prennent certains médicaments. La prévention des chutes améliore la sécurité et la qualité des soins aux résidents.
11. Cet indicateur rend compte du nombre de résidents en soins de longue durée dont les symptômes de dépression se sont aggravés. La dépression a une incidence sur la qualité de vie et peut contribuer à la détérioration de la performance dans les activités de la vie quotidienne et à une augmentation de la sensibilité à la douleur.

Annexe 2 — Rôles, responsabilités et obligation de rendre compte de la surveillance des foyers de soins de longue durée

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

- Établit les normes de soins et la réglementation.
- Finance les foyers de soins de longue durée par l'intermédiaire de 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS).
- Fournit l'accès aux foyers par l'intermédiaire de 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC).

Division de la responsabilisation et de la performance du système de santé

- Supervise différents types de fournisseurs de services de santé tels que les foyers de soins de longue durée et les hôpitaux.

Direction de l'amélioration de la performance et de la conformité

- Fournit une orientation stratégique pour le Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée et en assure la surveillance.
- Le directeur du programme examine les appels interjetés par les foyers pour des ordres émis par les inspecteurs.

Programme d'inspection de la qualité des foyers de soins de longue durée
(2 gestionnaires principaux et 5 autres employés; le bureau est situé à Toronto)

- Veille à ce que les foyers de soins de longue durée respectent la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) et ses règlements d'application.
- Supervise l'unité centralisée d'établissement des dossiers et les cinq bureaux régionaux.
- Recrute et forme les inspecteurs du programme.
- Assure la liaison avec les intervenants et les groupes de revendication.

Unité centralisée d'établissement des dossiers
(1 gestionnaire et 13 employés affectés au triage; le bureau est situé à Hamilton)

- Reçoit et évalue chaque plainte et chaque incident grave signalé et détermine si une inspection est nécessaire.
- Attribue un niveau de risque à chaque cas nécessitant une inspection et transmet le dossier aux bureaux régionaux.

Bureaux régionaux
(5 gestionnaires régionaux, 10 responsables d'équipe d'inspection, 153 inspecteurs et 14 autres employés. Cinq bureaux situés à London, Hamilton, Sudbury, Toronto et Ottawa.)

- Mènent dans les foyers de soins de longue durée les inspections découlant d'une plainte ou d'un incident grave, les inspections générales et les inspections de suivi.
- Prennent les mesures d'exécution nécessaires pour que les foyers respectent la Loi.

Foyers de soins de longue durée
(Environ 630 foyers prodiguent des soins à quelque 77 600 résidents)

- Les exploitants des foyers doivent respecter la Loi et ses règlements d'application dans la prestation des soins aux résidents, notamment signaler les incidents graves et transmettre les plaintes par écrit au Ministère et remédier à tous les cas de non-respect relevés par les inspecteurs.

Annexe 3 — Processus d'inspection générale et protocoles d'inspection

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Première étape	Deuxième étape
Les inspecteurs choisissent de façon aléatoire un échantillon de 40 résidents. Ils interviewent les résidents, les observent et examinent leurs dossiers médicaux. Les inspecteurs interviewent ensuite le personnel des foyers responsable de la supervision des soins des résidents de l'échantillon. Ils interviewent également des membres de la famille de plusieurs résidents de l'échantillon.	Les inspecteurs utilisent un algorithme pour analyser les renseignements recueillis à la première étape et cerner les domaines qui nécessitent une inspection plus approfondie. Les inspecteurs utilisent des protocoles d'inspection normalisés pour mener les inspections approfondies et présentent leurs conclusions dans un rapport.

Protocoles d'inspection obligatoires

Les cinq protocoles suivants doivent être examinés à la première ou à la deuxième étape de chaque inspection générale :

1. Gestion des médicaments
2. Prévention et contrôle des infections
3. Entrevue avec le conseil des résidents
4. Entrevue avec le conseil des familles
5. Observation de la restauration

Autres protocoles d'inspection

Les inspecteurs examinent un ou plusieurs des protocoles suivants à la deuxième étape d'une inspection si elle est nécessaire (c.-à-d. si elle est déclenchée par l'examen des dossiers, par leurs observations ou par les entrevues) :

Catégorie	Protocoles d'inspection
À l'initiative de l'inspecteur	6. Admission et mise en congé 7. Amélioration de la qualité 8. Frais des résidents[1] 9. Formation et orientation
En lien avec le foyer	10. Services d'hébergement : entretien ménager 11. Services d'hébergement : buanderie 12. Services d'hébergement : entretien 13. Réponse aux incidents graves 14. Qualité des aliments 15. Rapports et plaintes 16. Foyer sûr et sécuritaire 17. Observation des collations 18. Effectif suffisant 19. Comptes en fiducie[2]
En lien avec les résidents	20. Prévention des mauvais traitements, de la négligence et des représailles 21. Activités récréatives et sociales 22. Comportements réactifs 23. Soins de la peau et des plaies 24. Gestion de l'élimination intestinale et des soins liés à la continence 25. Dignité, choix et respect de la vie privée 26. Prévention des chutes 27. Hospitalisation et changement de l'état 28. Recours minimal à la contention 29. Nutrition et hydratation 30. Douleur 31. Services de soutien personnel

1. Frais des résidents — Frais imputés aux résidents pour des biens et services, tels que les coupes de cheveux, la télévision par câble, une ligne téléphonique, inclus dans les foyers mais non couverts par le financement gouvernemental.
2. Compte en fiducie — Un compte bancaire dans lequel l'exploitant du foyer doit déposer tout l'argent qui lui est confié au nom d'un résident.

Annexe 4 — Aperçu des intervenants clés dans le secteur des foyers de soins de longue durée

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

1. Les groupes de revendication comprennent des organisations telles que l'Advocacy Centre for the Elderly and Concerned Friends.
2. Les associations comprennent des organisations telles que l'Ontario Long Term Care Association, l'Ontario Association of Non-profit Homes and Services for Seniors, l'Ontario Long Term Care Physicians, l'Ontario Association of Residents' Councils et le Programme des conseils des familles.

Chapitre 3

Section

3.10 Gestion des sites contaminés

1.0 Contexte

1.1 Sites contaminés

La contamination est la présence dans l'air, le sol, l'eau ou les sédiments d'une substance chimique, biologique ou radioactive ou d'un organisme vivant. Elle peut découler d'une activité commerciale ou industrielle, de l'élimination inappropriée de déchets, de l'entreposage inadéquat de produits chimiques et de déversements ou fuites de produits chimiques. On appelle « sites contaminés » des terrains ou plans d'eau touchés par la contamination, par exemple, par des déchets dangereux ou des agents polluants dont la concentration représente des risques pour la santé et la sécurité et dépasse les niveaux stipulés dans une norme environnementale.

Il incombe parfois aux administrations publiques d'assainir (c'est à dire de nettoyer) des sites contaminés qui se trouvent sur leur territoire. L'assainissement s'entend des mesures prises pour éliminer, limiter ou atténuer les risques associés à un site ou ses conséquences préjudiciables pour l'environnement ou la santé humaine. Il peut s'agir d'éliminer complètement la contamination (les mesures « d'excavation et d'élimination hors site » des sols contaminés) ou d'en réduire les répercussions (les mesures de gestion du risque), parfois par des moyens simples comme le clôturage des zones de déchets pour assurer la sécurité du site. Le but des travaux d'assainissement est d'éliminer ou de réduire au minimum le risque que la contamination touche l'environnement ou le public et de permettre l'usage productif futur du site.

Après avoir déterminé qu'un site est contaminé, il est important d'éliminer, de confiner ou de réduire le risque qu'il représente pour la santé et la sécurité du public et pour l'environnement.

1.2 *Loi sur la protection de l'environnement*

Bien que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux partagent la responsabilité légale de la protection de l'environnement, ce sont principalement les provinces et les territoires qui adoptent la plupart des lois concernant les sites contaminés. En Ontario, plusieurs lois provinciales traitent directement ou indirectement de la contamination et de la protection de l'environnement; la *Loi sur la protection de l'environnement* est la plus exhaustive. Les autres provinces se sont toutes dotées d'une loi similaire.

Au sens de la *Loi sur la protection de l'environnement*, un contaminant correspond globalement à « un solide, liquide, gaz, son, odeur, chaleur,

vibration, radiation ou combinaison de ces éléments qui proviennent, directement ou indirectement, des activités humaines et qui ont ou peuvent avoir une conséquence préjudiciable » pour la santé ou la sécurité des êtres humains ou pour l'environnement. D'après les spécialistes de l'environnement, le risque d'une conséquence préjudiciable est plus élevé lorsqu'il existe un lien de pollution, c'est-à-dire lorsqu'une source de pollution (le contaminant), un récepteur (quelque chose que le contaminant peut endommager) et une voie d'exposition sont tous présents. La **figure 1** présente une définition de ces termes et le lien qui existe entre eux.

La *Loi sur la protection de l'environnement* exige que des mesures d'assainissement soient prises si le contaminant a ou peut avoir une conséquence préjudiciable pour la santé ou la sécurité des êtres humains ou pour l'environnement. En général, les plans d'assainissement visent soit à éliminer la source de contamination ou un récepteur, soit à bloquer la voie d'exposition entre la source et le récepteur de manière à réduire ou à éliminer le risque que le contaminant cause un préjudice. Il est possible de recourir à différentes méthodes pour assainir un site donné, et les coûts d'assainissement peuvent varier considérablement selon la stratégie retenue. Bien que l'assainissement puisse coûter cher, l'environnement peut subir d'autres dommages si l'on ne procède pas aux travaux d'assainissement, et ces dommages peuvent coûter beaucoup plus cher à la province au bout du compte. Par conséquent, les décisions que le gouvernement prend aujourd'hui en matière d'assainissement auront un effet important sur la disponibilité et l'affectation de ses ressources futures.

1.3 Responsabilité provinciale pour les sites contaminés

La province peut devenir responsable de différentes façons d'un site contaminé; dans beaucoup de cas, elle est responsable parce que le site lui appartient ou parce que ses activités sont la cause directe de la contamination. Par exemple, certains sites ontariens contiennent des réservoirs de carburant qui fuient. Dans ce cas, la province est le pollueur et, par conséquent, elle doit comptabiliser un passif pour les coûts estimatifs de l'assainissement des sites.

Bien que la contamination de certains sites de la province ait été causée par ses propres activités, celle-ci, dans beaucoup d'autres cas, a assumé la responsabilité de sites dont la contamination a été causée par des tiers. La province a peut être dû assumer la responsabilité parce que le tiers propriétaire ou exploitant a fait faillite, a cessé d'exercer

Figure 1 : Éléments d'un lien de pollution

Source des données : Environmental Scientific Group (www.esg.co.uk)

Lien de pollution	Description
Source	Substance (qu'on appelle aussi contaminant) située dans un terrain ou à la surface d'un terrain et qui peut endommager ou polluer l'environnement et tout ce qui vit dans cet environnement.
Récepteur	Personnes ou biens qui pourraient subir les conséquences préjudiciables d'un contaminant. Les récepteurs peuvent comprendre des collectivités, des systèmes écologiques, des biens-fonds ou des plans d'eau.
Voie d'exposition	Chemin ou moyen par lequel un récepteur peut être exposé à un contaminant ou être touché par un contaminant.
Lien de pollution	La présence simultanée d'une source, d'un récepteur et d'une voie d'exposition entre les deux.

ses activités ou n'avait pas suffisamment de fonds pour remédier aux dommages environnementaux causés au bien. La province peut également accepter implicitement la responsabilité des sites contaminés en prenant des mesures correctives dans les situations urgentes.

Plusieurs ministères et organismes partagent la responsabilité de la gestion des sites contaminés de la province (voir la **figure 2**). Ces ministères et organismes sont responsables individuellement des sites contaminés dont ils sont propriétaires ainsi que d'autres sites dont ils ont accepté la responsabilité, notamment :

- les sites orphelins, lorsqu'il est impossible de retracer le propriétaire ou que celui-ci refuse de procéder à l'assainissement du site ou n'est pas en mesure de le faire;
- les sites confisqués, lorsqu'une société créée par une loi de l'Ontario a été dissoute;
- les sites de logements publics pour lesquels la province, en tant qu'ancien propriétaire, a accepté de payer les coûts d'assainissement conformément à une entente conclue avec un fournisseur public (comme une municipalité);
- les mines abandonnées, c'est-à-dire les mines privées ou appartenant à la Couronne qui n'étaient pas en exploitation lorsque certaines dispositions de la *Loi sur les mines* ont été adoptées en 1991.

Pour gérer le risque financier, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique et le ministère du Développement du Nord et des Mines ont leurs propres fonds de garantie financière. Ces fonds procurent au gouvernement une garantie financière pour certaines activités comportant un risque inhérent pour l'environnement. Le Fonds en fiducie d'assurance du ministère de l'Environnement et

Figure 2 : Responsabilité de la gestion des sites contaminés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère	Responsabilités
Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique	Réglemente les activités d'atténuation ou d'assainissement de l'environnement dans l'ensemble de la province, principalement en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Gère les risques de préjudice réel ou possible pour la santé et la sécurité du public ou pour l'environnement s'il est impossible de trouver une partie responsable.
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	Responsable des sites contaminés sur les terres de la Couronne (principalement les forêts et les aires de nature sauvage) ainsi que de plusieurs barrages qui servent à retenir les déchets miniers.
Ministère du Développement du Nord et des Mines	Gère les questions de sécurité de l'environnement et du public associées aux mines abandonnées par l'intermédiaire de son Programme de réhabilitation des mines abandonnées.
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure	Achète, gère et vend les biens immobiliers de la province (c'est-à-dire les terrains et les bâtiments); gère également les biens confisqués au profit de la province. Infrastructure Ontario gère les biens immobiliers pour le compte du MDEEI; la gestion peut comprendre l'atténuation et l'assainissement de sites contaminés.
Ministère des Transports	Responsable des sites contaminés le long de toutes les voies publiques provinciales.
Ministère des Affaires municipales et du Logement	A accepté de payer le coût des travaux d'assainissement de certains sites d'anciens logements publics appartenant à la province qui sont en cours de réaménagement.
Organismes gouvernementaux	Les organismes du gouvernement de l'Ontario possèdent ou gèrent certains sites contaminés de la province. Ces organismes comprennent la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario, la Commission de transport Ontario Northland et la Société ontarienne d'hypothèques et de logement.

de l'Action en matière de changement climatique concerne les installations publiques de gestion des déchets (p. ex. des décharges) et les installations mobiles de destruction des BPC tandis que le Fonds de réhabilitation des mines du ministère du Développement du Nord et des Mines concerne les exploitations minières. Avant d'entreprendre des activités écologiquement sensibles, les exploitants, qu'il s'agisse de personnes ou de sociétés, doivent déposer un montant en espèces ou fournir d'autres formes de garantie financière telles qu'une lettre de crédit délivrée par une banque ou une garantie de bonne exécution à l'intention de ces fonds. Ces garanties fournissent des ressources et une preuve en lien avec l'engagement financier de l'exploitant de réaliser tous les travaux d'assainissement futurs nécessaires du site quand il cessera d'y exercer ses activités. Les coûts de ces travaux peuvent comprendre les coûts de fermeture des installations privées de gestion des déchets ou de restauration minière ainsi que les coûts postérieurs à la fermeture, par exemple pour assurer la surveillance à long terme du site, pour les rapports connexes et pour d'autres éventualités. La province peut puiser dans ces fonds si elle engage des frais pour atténuer les risques environnementaux ou les dommages causés à un site.

Les organismes du gouvernement provincial tels que la Commission de transport Ontario Northland sont responsables des sites contaminés sur les biens-fonds dont ils sont propriétaires.

1.3.1 Veiller à ce que les propriétaires fonciers et les propriétaires d'entreprise respectent leurs obligations en matière d'environnement

Les propriétaires fonciers et les propriétaires d'entreprises privées en Ontario sont responsables de l'entretien de leurs biens. Cette responsabilité comprend normalement des travaux d'assainissement pour éliminer toute contamination qui existe sur leurs biens ou les mesures nécessaires pour empêcher que les biens adjacents soient affectés par la contamination. Par conséquent, la responsabilité de l'assainissement des sites contaminés en Ontario incombe principalement aux exploitants d'entreprises privées et aux propriétaires fonciers privés. Comme décrit précédemment, pour certaines activités commerciales à risque élevé, la province dispose de mécanismes supplémentaires, par exemple exiger une garantie financière, pour s'assurer que les propriétaires s'acquittent comme il se doit de leurs obligations en matière d'environnement. Les poursuites en justice en sont un autre exemple.

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la province peut demander à un tiers de l'indemniser pour les coûts engagés afin de prévenir les dommages à l'environnement causés par ce tiers ou d'y remédier. Ces dommages peuvent être causés par le déversement de produits chimiques ou le rejet de contaminants, et l'indemnisation couvrirait tous les coûts raisonnables engagés par la province pour assainir un site contaminé qui n'a pas été nettoyé correctement par le tiers. Toutefois, il peut être difficile ou même impossible pour la province d'exercer ce droit si le propriétaire du site contaminé est insolvable ou si l'entreprise concernée a cessé d'exercer ses activités. La province peut certes intenter des poursuites contre les pollueurs, mais le recours aux tribunaux peut coûter très cher. Par conséquent, la province n'utilise pas cette mesure si elle considère que la probabilité d'un recouvrement financier est faible ou si elle prévoit que le montant récupéré sera négligeable. Dans ce genre de cas, la province assume en général l'entière responsabilité de l'assainissement du site et des coûts connexes.

1.3.2 Approche coordonnée pour les sites contaminés

Le gouvernement sait depuis longtemps qu'il lui faudrait une approche ou une méthode coordonnée dans les ministères et les organismes pour évaluer les risques de contamination. Il sait aussi depuis longtemps qu'il faudrait un système central pour établir l'ordre de priorité des mesures nécessaires pour gérer le problème global des sites contaminés.

Le gouvernement a besoin d'une approche coordonnée et d'un système central pour :

- évaluer de façon cohérente les risques associés à ses sites contaminés;
- classer les sites par ordre de priorité afin de déterminer ceux ayant le plus grand besoin de travaux d'assainissement;
- affecter de façon cohérente le financement approprié aux sites qui posent le plus grand risque;
- élaborer un modèle de financement à long terme pour que les ressources d'assainissement soient continuellement affectées aux sites auxquels elles profiteront le plus.

Conscient de la fragmentation de son approche pour la gestion des sites contaminés, le gouvernement a annoncé dans le Budget de 2011 son intention de coordonner ses activités d'assainissement de l'environnement dans l'ensemble de la province. Ainsi, le Conseil du Trésor a demandé aux ministères qui s'occupent notamment de la gestion de sites contaminés d'élaborer ensemble une stratégie globale pour l'assainissement de l'environnement. La stratégie devait comprendre trois initiatives : le regroupement du financement, l'établissement d'un répertoire unique des sites contaminés et l'élaboration d'une approche axée sur le risque pour établir l'ordre de priorité des projets d'assainissement. Le Conseil du Trésor a également recommandé la création ultérieure d'une structure de gouvernance centralisée des sites contaminés, qui serait gérée par un nouveau bureau de projets pour les sites contaminés.

En août 2012, un comité directeur interministériel des sous-ministres adjoints des sites contaminés (comité directeur des SMA) a été créé pour diriger les efforts de coordination du gouvernement. Le comité se composait des sous-ministres adjoints du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, du ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, du ministère du Développement du Nord et des Mines et du ministère des Richesses naturelles et des Forêts. À la demande du Conseil du Trésor, ce comité a mis sur pied quatre groupes de travail auxquels il a confié des responsabilités précises en lien avec les trois initiatives du Conseil du Trésor. Le groupe de travail sur le répertoire devait établir un répertoire intégré de tous les sites contaminés de la province, tandis que le groupe de travail sur la priorisation des risques devait créer un modèle d'évaluation des risques. Pour leur part, le groupe de travail sur la politique et le groupe de travail sur la gouvernance devaient examiner respectivement les modifications qui pourraient être apportées aux politiques et des cadres de gouvernance éventuels pour mieux gérer les sites contaminés de la province et réduire son passif environnemental futur.

L'un des principaux résultats attendus de cette approche coordonnée était l'élaboration et l'adoption d'un modèle unique de priorisation des risques pour classer tous les sites contaminés de l'Ontario. Au printemps 2015, le modèle était terminé en grande partie, mais n'avait pas encore été approuvé. Cependant, on n'avait pas encore déterminé la partie responsable de l'approbation. Le but du modèle est de fournir une méthode commune, à l'aide des facteurs de la santé et de la sécurité et d'autres considérations environnementales, pour quantifier les risques associés à chaque bien contaminé. Après l'évaluation et la quantification des risques, il serait alors possible de classer chaque site. Idéalement, toutes les données sur les sites seraient conservées dans le nouveau répertoire informatisé. Un examen permanent permettrait de tenir le répertoire à jour au moyen de l'ajout de nouveaux sites, de l'actualisation des renseignements sur les sites existants et de la réévaluation régulière du classement des sites et des priorités du financement. La base de données permettrait de comparer continuellement les risques relatifs associés aux sites provinciaux et d'en établir l'ordre de priorité, et de donner ainsi au Conseil du Trésor l'assurance que les décisions prises au sujet des demandes de financement présentées par les ministères pour effectuer des travaux d'assainissement reposaient sur les priorités pangouvernementales.

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique était chargé de présenter au Conseil du Trésor un rapport sur les initiatives demandées par celui-ci en août 2012. Plus précisément, le Ministère devait présenter au Conseil du Trésor à l'automne 2012 un rapport sur les progrès des trois groupes de travail dans le cadre du processus de planification axée sur les résultats du gouvernement, puis un rapport final en juillet 2013 contenant des recommandations détaillées pour la création et le fonctionnement d'un bureau de projets pour les sites contaminés. Toutefois, bien que le Conseil du Trésor ait reçu des comptes rendus provisoires, comme on peut le voir dans le présent rapport, les progrès réalisés à l'égard des initiatives du gouvernement ont été lents et le rapport final n'a toujours pas été produit.

1.3.3 Comptabilisation des sites contaminés

Nouvelle norme comptable

Une nouvelle norme publiée par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, soit le chapitre SP 3260, *Passif au titre des sites contaminés* (le chapitre SP 3260), traite de la façon de comptabiliser et de présenter un passif au titre des sites contaminés et de leur assainissement. Cette norme est en vigueur pour l'exercice financier de la province se terminant le 31 mars 2015.

Aux termes du chapitre SP 3260, un passif au titre de l'assainissement des sites contaminés doit être comptabilisé lorsque, à la date des états financiers, tous les critères suivants sont remplis :

- il existe une norme environnementale;
- la contamination dépasse la norme environnementale;
- le gouvernement ou l'organisme gouvernemental est directement responsable ou a accepté la responsabilité du site;
- il est prévu que des avantages économiques futurs seront abandonnés pour assainir le site contaminé;
- il est possible de procéder à une estimation raisonnable des coûts d'assainissement en cause.

La norme exige que le gouvernement calcule son passif au titre des sites contaminés d'après la meilleure estimation. Tous les coûts directement attribuables aux activités d'assainissement doivent être inclus dans le passif; de plus, les coûts estimatifs sont les coûts jugés nécessaires pour rétablir le site en fonction de son usage. Les coûts directement attribuables comprennent, entre autres, les salaires et avantages sociaux, le matériel et les installations, les matières et les services juridiques et autres services professionnels reliés à l'assainissement du site contaminé, ainsi que les activités au titre du fonctionnement, de la maintenance et de la surveillance requise après l'assainissement qui font partie intégrante de la stratégie d'assainissement. Le passif total comptabilisé repose sur les meilleurs renseignements disponibles et est net des recouvrements prévus.

Le gouvernement a comptabilisé son passif au titre des sites contaminés pour la première fois selon le chapitre SP 3260 dans ses états financiers consolidés du 31 mars 2015. Nous avons souscrit à la décision de la Division du contrôleur provincial (le Bureau du contrôleur provincial) du Secrétariat du Conseil du Trésor d'appliquer de manière rétroactive cette modification comptable de 2015 comme rajustement du déficit accumulé à l'ouverture sans retraitement des états financiers des périodes antérieures. Ce traitement s'appuie sur le chapitre SP 2120, *Modifications comptables*.

L'application du chapitre SP 3260 et la comptabilisation, par le gouvernement, du passif au titre des sites contaminés ont fait augmenter de 1,685 milliard de dollars le passif environnemental comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province, le faisant passer d'un montant comptabilisé de 107 millions de dollars pour les années antérieures à un nouveau passif total de 1,792 milliard de dollars au 31 mars 2015. Le Bureau du contrôleur provincial est le responsable principal de la mise en oeuvre de la nouvelle

norme. Les ministères et leurs organismes consolidés devaient déterminer et estimer tout le passif relié aux sites contaminés relevant de leurs compétences respectives et le déclarer au Bureau du contrôleur provincial. Même si nous exposons dans le présent rapport plusieurs points qui nous préoccupent concernant la précision de l'estimation du passif du gouvernement et la nécessité de l'améliorer, nous étions satisfaits du caractère complet des efforts déployés par les ministères pour déterminer tous leurs sites présentant un risque élevé. Toutefois, il est possible que l'évolution des circonstances au fil du temps donne lieu à la comptabilisation d'un plus grand nombre de sites comme passif au titre des sites contaminés. Autrement dit, des événements futurs ou de nouveaux renseignements pourraient changer le statut d'un site qui ne répond pas actuellement aux critères de comptabilisation d'un passif au titre des sites contaminés selon le chapitre SP 3260.

Pour parvenir à nos conclusions, nous nous sommes appuyés sur la norme SP 3260, qui reconnaît que l'estimation initiale par le gouvernement de son passif au titre des sites contaminés est susceptible de manquer de précision et permet d'y apporter des améliorations au fil du temps. Par exemple, le paragraphe .48 du chapitre SP 3260 dit ceci : « Il n'est pas toujours possible de déterminer le passif total du gouvernement à une date donnée. Ce montant peut être établi au fil des événements et des activités, à mesure que l'information devient disponible. Par exemple, le gouvernement est susceptible de ne connaître l'estimation des coûts qu'à différentes étapes d'évaluation de la portée de la contamination. Le cas échéant, le gouvernement constate un passif en se basant sur la meilleure estimation à ce moment. »

Dans le chapitre 2 de notre *Rapport annuel 2014*, nous avions fait remarquer qu'il ne serait pas facile d'instaurer la norme SP 3260. En effet, pour estimer le passif environnemental, il peut être nécessaire de faire appel à de nombreux spécialistes, tels que des évaluateurs de sites, des ingénieurs et d'autres experts pour déterminer si un site est contaminé et, le cas échéant, la gravité de la contamination. Nous avons reconnu qu'il faudrait beaucoup de temps pour établir un répertoire complet des sites et encore davantage pour y consigner suffisamment de renseignements d'évaluation exacts, crédibles et fiables pour pouvoir faire une estimation raisonnable des coûts d'assainissement futurs de chaque site. Nous avons également fait remarquer que puisque les normes se prêtent parfois à l'interprétation, leur application repose en grande partie sur l'exercice du jugement professionnel.

1.4 Estimation du passif au titre des sites contaminés

1.4.1 Passif au titre des sites contaminés par ministère

Le passif estimatif total de la province pour l'assainissement de ses sites contaminés s'élevait à 1,792 milliard de dollars au 31 mars 2015. La **figure 3** ventile ce total par ministère en indiquant le nombre de sites contaminés inclus dans l'estimation du passif. Dans les cas où la responsabilité de la province à l'égard des coûts futurs d'un site donné est incertaine, le gouvernement divulgue un passif éventuel dans les notes afférentes à ses états financiers. Le gouvernement n'a pas encore décidé de l'approche qu'il adopterait pour financer les travaux nécessaires pour éliminer son passif au titre des sites contaminés.

1.4.2 Passif au titre des sites contaminés selon l'usage du site

Le chapitre SP 3260 recommande que le gouvernement fournisse, dans ses états financiers, des informations sur la nature et la source de son passif au titre des sites contaminés. Conformément à cette recommandation, le gouvernement regroupe ses sites contaminés en sept catégories, en fonction de l'usage actuel ou passé du site. La **figure 4** décrit le passif de la province au titre des sites contaminés dans les différentes catégories. Deux catégories

Figure 3 : Passif au titre des sites contaminés des ministères et des organismes gouvernementaux

Source des données : Comptes publics de 2014-2015 et ministères

Ministère	Nombre possible de sites contaminés[1]	Nombre de sites contaminés comptabilisés comme un passif	Passif total au 31 mars 2015 (en millions de dollars)	Nombre de sites divulgués dans une note relative au passif éventuel	Passif éventuel total (en millions de dollars)[2]
Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique	33	28	**377**	3	**0**
Ministère du Développement du Nord et des Mines	362	44	**303**	12	**69**
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	130	120	**808**	10	**10**
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure	82	40	**141**	0	**0**
Ministère des Affaires municipales et du Logement	53	3	**62**	50	**295**
Ministère des Transports	106	41	**42**	0	**0**
Organismes gouvernementaux et entités du secteur parapublic[3]	13	12	**59**	1	**9**
Total	**779**	**288[4]**	**1 792**	**76[5]**	**383**

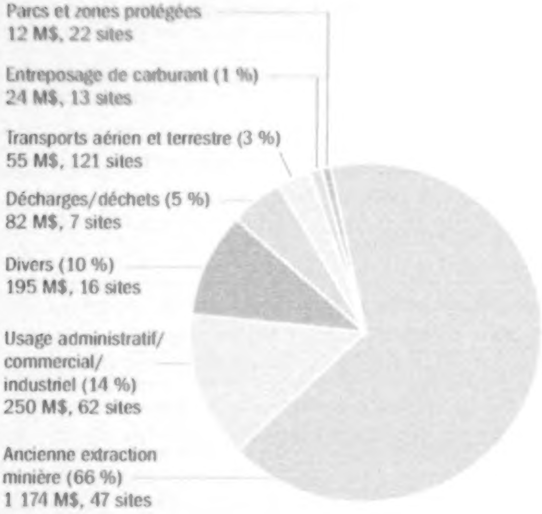
1. Les sites comprennent les terrains et les bâtiments au 31 mars 2015.
2. La divulgation d'un passif éventuel dans une note est exigée quand il est impossible de déterminer le résultat de l'événement futur pour confirmer la responsabilité du gouvernement.
3. Les organismes gouvernementaux qui ont un passif au titre des sites contaminés comprennent la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario et la Commission de transport Ontario Northland. Les entités du secteur parapublic qui ont un passif au titre des sites contaminés comprennent divers hôpitaux, écoles et collèges. Les organismes gouvernementaux dont les états financiers comprennent déjà un passif environnemental, basé sur des normes comptables différentes de celles du CCSP, ne sont pas inclus dans la figure 4. Ces organismes comprennent Ontario Power Generation Inc. et Hydro One Inc.
4. Sur le total possible de 779 sites, 288 ont été comptabilisés comme un passif. Le reste des sites (491) ne répondent pas aux critères de comptabilisation de la norme comptable SP 3260. Dans les cas où il a été possible de faire une estimation, un montant a été inclus.
5. Sur les 491 sites pour lesquels le gouvernement n'a pas comptabilisé de passif, 76 ont été divulgués comme un passif éventuel dans les notes afférentes aux états financiers du gouvernement parce qu'il était impossible de déterminer la responsabilité du gouvernement à l'égard de ces sites. Aucun passif n'a été comptabilisé pour les 415 autres sites (491-76), parce que la contamination de ces sites ne dépasse pas une norme environnementale, qu'il s'agit de sites présentant un risque faible qui ne causent pas de conséquences préjudiciables ou parce que la responsabilité de ces sites relève de propriétaires privés.

dominent : les anciens sites d'extraction minière et les sites d'usage administratif, commercial ou industriel représentent ensemble 1,4 milliard de dollars ou 80 % du passif total de la province.

Plusieurs annexes du présent rapport contiennent des renseignements supplémentaires sur les sites contaminés en général et sur ceux de l'Ontario en particulier. La contamination peut prendre différentes formes et provenir de nombreuses sources. L'**annexe 1** fournit de l'information sur la nature et les sources de la contamination de chacune des catégories d'usage des sites du gouvernement. Les méthodes d'assainissement des sites contaminés sont également nombreuses. Pour illustrer l'ampleur de ce choix et la complexité des problèmes associés à l'assainissement des sites contaminés de la province, nous présentons à l'**annexe 2** un exemple de site contaminé pour chaque catégorie d'usage ainsi que de l'information de base sur le site et sur la nature de sa contamination. L'**annexe 3** contient un glossaire des termes courants relatifs aux sites contaminés. L'**annexe 4** indique l'emplacement de chaque site contaminé pour lequel le gouvernement a constaté un passif au 31 mars 2015. L'**annexe 5** fournit des renseignements sur les 10 sites pour lesquels la province

Figure 4 : Passif au titre des sites contaminés selon l'usage du site

Source des données : Comptes publics de 2014-2015



Le passif total est de 1 792 millions de dollars pour 288 sites.

a comptabilisé son passif le plus élevé au titre des sites contaminés.

1.4.3 Évaluations environnementales de sites

L'évaluation environnementale de site est une étude de l'usage antérieur d'un bien et de son état environnemental actuel. L'évaluation vise à déterminer si le site est contaminé ou, en cas d'incertitude, si des contaminants sont vraisemblablement présents. L'évaluation environnementale de site examine également si les contaminants se déplacent ou sont susceptibles de se déplacer hors du site et de toucher ainsi des biens adjacents. L'exécution d'une évaluation environnementale de site peut être exigée par la loi, par exemple lorsqu'un changement d'utilisation des terres est envisagé, ou le gouvernement peut procéder à une telle évaluation d'un site pour ses propres fins.

Les ministères font souvent appel à des spécialistes externes pour qu'ils effectuent les évaluations environnementales de sites en leur nom. En général, ces spécialistes recommandent ensuite des stratégies d'assainissement pour remédier aux problèmes de contamination relevés lors de l'évaluation du site. L'Association canadienne de normalisation a élaboré des lignes directrices pour l'exécution de ces évaluations, lesquelles s'effectuent en général en deux phases, à savoir une phase préliminaire (phase 1) et une phase élargie ou détaillée (phase 2). La **figure 5** fournit une description plus détaillée de ces phases.

Le gouvernement de l'Ontario utilise les évaluations environnementales de sites pour déterminer la présence de contaminants, évaluer la nature et le degré de contamination de ses sites et élaborer des plans d'assainissement. En général, le passif comptabilisé par la province au titre des sites contaminés était fondé sur ces évaluations.

À l'aide des renseignements issus des évaluations environnementales des phases 1 et 2, il est possible de classer les sites contaminés d'après le Système national de classification (le Système)

Figure 5 : Phases d'une évaluation environnementale de site

Source : Association canadienne de normalisation

Phase 1	• Examen préliminaire mené pour déceler des indices possibles de problèmes environnementaux importants. • Déterminer si le risque est suffisant pour nécessiter une évaluation plus approfondie. • Comprend généralement des procédures telles que l'examen de l'historique du site et des documents antérieurs ainsi que l'exécution d'inspections de la surface et du périmètre (p. ex. prélever des échantillons de sol).
Phase 2	• Examen détaillé du site pour confirmer et quantifier la contamination repérée au cours de l'évaluation de la phase 1. • Comprend généralement un forage plus profond pour obtenir plusieurs échantillons de sol et d'eaux souterraines aux fins de tests et d'analyses en laboratoire.

conçu en 1992 par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Ce système offre une approche uniforme et documentée pour classer les sites comme présentant un risque élevé, moyen ou faible et visait à classer les sites par ordre de priorité en vue d'examens ultérieurs, de travaux d'assainissement ou d'autres mesures de gestion des risques. Le gouvernement a choisi de ne pas utiliser ce système, car ce dernier aurait attribué automatiquement une priorité trop faible et même aucune priorité à des sites n'ayant pas été évalués. Toutefois, pour élaborer son propre modèle de priorisation des risques, l'Ontario s'est inspiré de ce système et d'autres modèles utilisés ailleurs dans le monde et a conçu une approche axée sur le risque pour évaluer ses sites contaminés et les classer comme sites présentant soit un risque élevé soit un risque faible.

Les sites présentant un risque élevé correspondent à ceux qui ont des conséquences préjudiciables pour la santé humaine ou l'environnement, en général quand la contamination d'un site se conjugue à une voie d'entrée ou d'exposition au moyen de laquelle la contamination a ou pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour des collectivités, des systèmes écologiques, des biens-fonds ou des plans d'eau. Les sites présentant un risque faible correspondent à ceux qui n'entraînent pas de conséquences préjudiciables pour les collectivités, les systèmes écologiques, les biens-fonds ou les plans d'eau situés dans le secteur.

1.4.4 Rapport d'audit de l'optimisation des ressources du Programme de réhabilitation du ministère du Développement du Nord et des Mines

Cette année, notre Bureau a audité le Programme de réhabilitation du ministère du Développement du Nord et des Mines. La **section 3.11** du *Rapport annuel* de cette année (Programme des mines et des minéraux) présente les constatations de cet audit et met en relief plusieurs sites miniers pour lesquels le gouvernement est susceptible d'assumer la responsabilité financière. Il convient de souligner que la portée de cet audit est plus vaste que celle du présent audit en ce qui a trait aux mines, car les responsables de l'audit ont examiné de nombreux risques qui se posent au gouvernement dans la gestion et la surveillance des exploitations minières provinciales, y compris les sites contaminés et non contaminés. La portée du présent rapport est plus restreinte, car on y examine seulement les exploitations pour lesquelles le gouvernement a comptabilisé ou pourrait être tenu de comptabiliser un passif au titre des sites contaminés aux termes du chapitre SP 3260. L'**annexe 6** effectue un rapprochement entre les 4 412 sites miniers qui figurent dans le Système d'information sur les mines abandonnées (AMIS) du ministère du Développement du Nord et des Mines et les 56 sites contenus dans ce système pour lesquels le gouvernement a soit comptabilisé un passif au titre des sites contaminés (44 sites), soit fourni de l'information dans une note sur le passif éventuel au titre des sites contaminés (12 sites).

Le chapitre SP 3260 ne s'applique pas aux dangers physiques, car il ne s'agit pas de contamination; par conséquent, l'estimation du passif au titre des sites contaminés ne comprend pas le coût de réhabilitation des dangers physiques. Le rapport d'audit sur les mines et les minéraux traite de la réhabilitation possible nécessaire pour éliminer plusieurs dangers physiques dans les mines de l'Ontario. Les coûts estimatifs de cette réhabilitation ne répondent pas aux critères de comptabilisation d'un passif de la norme comptable du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Le gouvernement continuera toutefois de surveiller ces dangers physiques.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le gouvernement, dans le cadre de la mise en oeuvre de la

norme comptable SP 3260, *Passif au titre des sites contaminés*,

- avait mis en place des processus et des systèmes efficaces pour s'assurer qu'il avait déterminé ses sites contaminés, avait fait une évaluation suffisante de leurs risques et élaboré des plans d'assainissement pour remédier à leur contamination;
- disposait de données probantes suffisantes et pertinentes à l'appui de l'évaluation et de la présentation du passif de la province au titre des sites contaminés dans les états financiers consolidés du 31 mars 2015 de l'Ontario.

2.1 Ministères principaux

Nous avons axé notre travail sur six ministères principaux ayant des responsabilités à l'égard de sites contaminés connus, à savoir le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, le ministère du Développement du Nord et des Mines, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, le ministère des Affaires municipales et du Logement et le ministère des Transports.

Nous avons discuté avec des fonctionnaires de la Division du contrôleur provincial du Secrétariat du Conseil du Trésor au début de la mission et tout au long de celle-ci pour examiner les progrès et obtenir des réponses à nos questions au fur et à mesure. Nous avons également rencontré des membres du personnel des six ministères principaux pour examiner et documenter les risques et les processus de la mise en oeuvre du chapitre SP 3260 au niveau des programmes.

Notre travail comprenait l'examen des politiques ministérielles, des manuels de procédures et des documents tels que les rapports sur l'environnement et les évaluations de sites. Nous avons effectué des vérifications détaillées du processus d'évaluation des sites contaminés de chaque ministère et documenté les principaux contrôles utilisés par chaque ministère pour déterminer et évaluer ses sites contaminés et en faire rapport. Nous avons également sélectionné un échantillon de dossiers de sites contaminés dans chaque ministère pour les soumettre à un sondage détaillé.

L'entité comptable du gouvernement se compose de plus de 300 organismes provinciaux consolidés. Le passif au titre des sites contaminés déclaré par la plupart de ces organismes a été comptabilisé dans les états financiers de la province au moyen d'un processus de consolidation. À cet égard, nous nous en sommes remis aux travaux des équipes d'audit de notre propre Bureau et à ceux des auditeurs externes de ces organismes. Toutefois, nous avons soumis à un examen plus poussé certains organismes qui détenaient un important portefeuille d'infrastructures et de terrains et autres biens immobiliers. Nous avons notamment rencontré le personnel des organismes, examiné les évaluations environnementales de leurs sites contaminés, passé en revue les analyses connexes et discuté des estimations du passif avec la direction des organismes et leurs auditeurs.

2.2 Travaux de la Division de la vérification interne de l'Ontario

Nous avons utilisé les travaux de la Division de la vérification interne de l'Ontario (la Division) pour appuyer notre audit du passif de la province au titre des sites contaminés. La Division avait récemment effectué, à la demande du Bureau du contrôleur provincial, une évaluation des processus et des contrôles financiers de la province à l'appui de la mise en oeuvre du chapitre SP 3260 dans le but de cerner les possibilités de renforcer :

- les processus ministériels utilisés pour déterminer, évaluer et déclarer le passif éventuel au titre des sites contaminés aux fins des rapports financiers des Comptes publics de 2014-2015 et des exercices ultérieurs;
- les lignes directrices générales pour aider les ministères à présenter leur passif au titre des sites contaminés de façon efficace;

- les processus à l'appui de la création d'une liste centralisée pour l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario, y compris la surveillance des sites contaminés et la communication des renseignements connexes.

Nous avons mené notre mission dans quatre ministères désignés par la Division comme ministères ayant probablement des sites contaminés et que le Conseil du Trésor avait inclus dans ses directives antérieures au gouvernement concernant les sites contaminés, à savoir le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, le ministère du Développement du Nord et des Mines, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure.

Nous avons obtenu et examiné les travaux de la Division ainsi que son rapport d'audit final. Nous sommes arrivés à la conclusion que nous pouvions utiliser ces travaux aux fins de notre audit et ceux-ci nous ont permis de mieux comprendre plusieurs processus et procédures des ministères en lien avec les sites contaminés.

2.3 Recours à des spécialistes externes

Nous avons retenu les services d'un spécialiste de l'environnement pour nous aider dans notre audit. Ce spécialiste a vérifié si certaines évaluations environnementales de sites commandées par le gouvernement, ses stratégies d'assainissement et ses estimations de coûts étaient raisonnables. Il nous a également aidés à évaluer les principales hypothèses utilisées par le gouvernement, telles que le nombre d'années nécessaires pour assainir un site ou la pertinence du taux d'inflation utilisé pour estimer les dépenses reliées à un projet d'assainissement donné.

Nous avons également discuté avec les membres du personnel des bureaux de vérificateurs généraux de plusieurs autres administrations pour examiner les conséquences et les exigences de la nouvelle norme comptable, discuter avec eux des problèmes de la mise en oeuvre et comparer nos observations d'audit.

3.0 Résumé

Les sites contaminés peuvent mettre gravement en péril la santé et la sécurité du public. Les gouvernements ont assumé ou, dans certaines circonstances, pourraient devoir assumer la responsabilité de l'assainissement des sites contaminés. Pour s'acquitter de cette responsabilité publique, les gouvernements ont besoin de systèmes robustes pour repérer les sites contaminés dans leurs territoires, évaluer la nature et l'étendue de la contamination, élaborer et mettre en oeuvre des programmes pour atténuer les risques que présentent ces sites pour le public et l'environnement et procéder à l'assainissement des sites pour un usage futur.

Notre audit a constaté des faiblesses dans les processus utilisés par le gouvernement pour déterminer, évaluer et déclarer son passif au titre des sites contaminés. Ces faiblesses augmentaient le risque d'une évaluation inexacte du passif de la province. Nous avons réduit ce risque en élaborant et en exécutant plusieurs procédures d'audit qui nous ont permis de repérer des erreurs totalisant 95 millions de dollars dans les calculs ministériels qui avaient initialement sous-estimé le passif environnemental des ministères. Les ministères ont corrigé ces erreurs dans leurs registres. Nos travaux nous ont permis de conclure que l'estimation par le gouvernement de son passif au titre des sites contaminés déclaré dans les Comptes publics pour l'exercice terminé le 31 mars 2015 était raisonnable.

Comme pour toute estimation, il y a un risque inhérent que le calcul, par le gouvernement, de son passif au titre des sites contaminés soit incomplet et inexact. Compte tenu de la nature unique de nombreux sites contaminés, il est assurément complexe d'estimer le passif de la province à ce titre et cette tâche nécessite en général une expertise et des ressources spécialisées et coûteuses. Nous

sommes certes satisfaits des efforts déployés par le gouvernement pour déterminer tous les sites dont il assume la responsabilité financière, mais l'exactitude de l'estimation de son passif au titre de ces sites est un sujet qui nous préoccupe et nous aimerions qu'il continue de s'efforcer d'améliorer la précision de cette estimation au cours des années à venir à mesure que les travaux d'évaluation se poursuivent et que de l'information à jour sur les sites ou d'autres nouveaux renseignements deviennent disponibles.

Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de surveillance ministérielle centralisée des processus adoptés par les ministères pour gérer leurs sites contaminés et estimer leur passif au titre de ces sites. Sans supervision adéquate, il est rare que des initiatives gouvernementales soient mises en oeuvre de manière efficace ou dans les délais prévus. Au bout du compte, cette absence de surveillance est responsable de la plupart des erreurs et des problèmes exposés dans le présent rapport. Par exemple, la surveillance médiocre a nui aux plans du gouvernement consistant à établir une base de données centralisée des sites contaminés et à mettre en oeuvre un modèle de priorisation des risques pour assainir les sites. Ces deux aspects doivent retenir l'attention à l'avenir afin que le gouvernement puisse gérer ses sites contaminés de façon efficace et en minimiser les répercussions sur la santé et la sécurité du public.

Voici nos principales observations en lien avec l'évaluation, la priorisation et la gestion des risques associés aux sites contaminés de la province :

- **Besoin d'un répertoire centralisé des sites contaminés** – Sans répertoire centralisé, on peut difficilement obtenir un tableau complet des sites contaminés du gouvernement ou suivre les progrès de leur gestion. Nous avons relevé quelques cas où plus d'un ministère a déclaré être responsable d'un même site contaminé. Cette confusion quant à la responsabilité peut découler du dédoublement inutile des registres comptables et des activités de gestion d'un site. L'existence d'un répertoire centralisé des sites contaminés réduirait grandement le risque qu'une telle situation se produise et, par conséquent, le risque de chevauchement des efforts et des coûts.
- **Priorité à l'assainissement des sites qui présentent un risque élevé** – En l'absence de modèle de priorisation des risques dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario pour regrouper tous les sites contaminés et les classer par ordre de priorité, le gouvernement risque de financer l'assainissement de sites ayant une faible priorité avant celui des sites ayant un plus grand impact sur la santé et la sécurité du public.
- **Absence de stratégie d'affectation du financement et des ressources pour l'assainissement** – Même si le gouvernement a repéré tous ses sites contaminés présentant un risque élevé, il n'a pas de responsable principal (tel que le bureau de projets pour les sites contaminés envisagé) pour gérer le processus d'assainissement dans une perspective pangouvernementale. Sans stratégie d'affectation du financement et des ressources, il se pourrait que le gouvernement expose le public à des risques à long terme sur le plan de la santé ou de l'environnement. Nous avons constaté que le gouvernement n'a ni plan ni fonds en place pour l'assainissement de ses sites contaminés. Il devrait s'engager fermement à assainir rapidement ses sites contaminés et, par conséquent, à veiller à ce que les ministères et les organismes gouvernementaux aient accès à des fonds suffisants pour assainir les sites dont ils sont responsables. Le gouvernement doit également se doter d'un système de rapports périodiques sur la progression de l'assainissement des sites dont il est responsable. Pour que ce processus soit efficace, il doit s'effectuer dans le contexte d'un plan de financement approuvé. Même si le Conseil du Trésor a réclamé en 2012 l'adoption d'une approche coordonnée pour l'assainissement des sites contaminés de la province, très peu

de travaux d'assainissement ont été réalisés jusqu'à maintenant. Or, la raison principale est le manque de financement. Le gouvernement doit envisager de mettre sur pied un programme de financement central pour fournir aux ministères les ressources nécessaires pour l'exécution de leurs travaux d'assainissement, et assurer parallèlement une surveillance adéquate pour garantir que ces fonds sont gérés correctement et sont consacrés aux projets d'assainissement prioritaires. Idéalement, le programme de financement serait un programme à long terme.

Voici nos principales observations en lien avec l'amélioration du processus d'estimation du passif de la province au titre des sites contaminés :

- ***De meilleures lignes directrices sont nécessaires pour assurer des estimations cohérentes du passif*** – Sans directive claire, les ministères sont susceptibles de faire des erreurs dans la comptabilisation et le compte rendu de leurs sites contaminés. Le Bureau du contrôleur provincial peut réduire ce risque en fournissant aux ministères des lignes directrices supplémentaires dans plusieurs domaines, par exemple, préciser les types de coûts à inclure dans le calcul du passif, donner des précisions sur l'application, le cas échéant, de la technique de la valeur actualisée (quand et comment l'appliquer) et fournir des méthodes d'estimation du passif en l'absence d'évaluation environnementale de site.
- ***Documentation insuffisante à l'appui du passif au titre des sites contaminés*** – Sans documentation suffisante, il y a un risque d'évaluation inexacte du nombre de sites contaminés dont le gouvernement est responsable ou des coûts d'assainissement connexes. Il y a également un risque général de perte de renseignements essentiels quand les employés clés qui possèdent ces connaissances partent à la retraite ou quittent leur emploi au gouvernement. Nous avons remarqué que les ministères avaient peu de documentation concernant la détermination des sites contaminés, l'application d'approches axées sur le risque pour classer les sites, le choix des stratégies d'assainissement et l'estimation des coûts d'assainissement d'un site contaminé. De plus, les hypothèses posées par les ministères dans les processus décisionnels et l'estimation du passif n'étaient pas suffisamment étayées.
- ***Absence de politiques ou de processus pour mettre à jour les estimations du passif*** – Sans processus formel de mise à jour, il y a un risque que les calculs qui étayent le passif déclaré du gouvernement au titre des sites contaminés perdent de leur exactitude au fil du temps. Il faut que les ministères surveillent leurs sites et les examinent chaque année pour déterminer s'il est nécessaire de mettre à jour les évaluations environnementales des sites ou de réviser les estimations du passif pour tenir compte des changements technologiques, de l'évolution de l'état des sites, des changements apportés aux normes environnementales, des fluctuations de l'inflation ou d'autres facteurs.

Nos recommandations visent principalement à renforcer les processus utilisés par le gouvernement pour gérer ses sites contaminés et estimer le coût d'assainissement des sites en question. Le présent rapport contient 7 recommandations préconisant 12 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

Nous tenons à remercier le Bureau du contrôleur provincial, la Division de la vérification interne ainsi que les ministères et organismes qui présentent des rapports sur les sites contaminés pour leur collaboration durant notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DES MINISTÈRES

Les sites contaminés peuvent coûter cher à la population ontarienne, non seulement sur le plan financier mais aussi sur le plan des risques pour la santé et la sécurité, et la province

[illegible]

[illegible]

[illegible]

4.0 Constatations principales et recommandations

[illegible]

[illegible]

4.1 Besoin d'une surveillance centralisée des sites contaminés

[illegible]

[illegible]

élevé de contamination éventuelle. Puis, il a estimé son passif au titre des sites en question uniquement d'après la possibilité que les contaminants présents se déplacent hors du site et touchent des ressources ou des biens adjacents. Se fondant sur cette base, le ministère a estimé et comptabilisé un passif gouvernemental de 64 millions de dollars pour 24 de ces sites. Après avoir discuté avec le personnel des services juridiques du gouvernement et d'autres fonctionnaires responsables du dossier de l'environnement au ministère et parcouru la *Loi sur la protection de l'environnement*, nous avons conclu que cette approche était incomplète. Aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*, plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour déterminer si un site contaminé nécessite des travaux d'assainissement. La contamination peut avoir des conséquences préjudiciables pour les êtres humains ou pour l'environnement, peu importe que la contamination se déplace actuellement ou puisse se déplacer ultérieurement et toucher des biens adjacents. D'après notre examen, nous avons recommandé que les sites ayant des conséquences préjudiciables sur place fassent également l'objet d'un examen et qu'il soit envisagé de les inclure dans l'estimation du passif.

Le ministère a souscrit à notre recommandation et après avoir effectué un autre examen, il a comptabilisé un passif supplémentaire de 77 millions de dollars au titre des sites contaminés pour 76 sites supplémentaires. Le ministère n'a pas comptabilisé de passif pour les 42 autres sites parce que la contamination ne dépassait pas les normes environnementales et aucune conséquence préjudiciable ne leur était associée. Un processus de surveillance efficace aurait permis de repérer et de régler ce problème d'estimation avant notre audit.

La reddition de comptes pour la détermination et l'évaluation des sites contaminés serait améliorée si le gouvernement désignait un responsable de projet (p. ex. une unité centrale ou un groupe ministériel particulier) pour la surveillance centralisée de la gestion des sites contaminés par tous les ministères. Ce responsable serait chargé de gérer la base de données du répertoire centralisé et de veiller à ce que tous les ministères participants s'occupent de façon adéquate de leur répertoire de sites contaminés. Le responsable pourrait s'assurer que les projets d'assainissement sont exécutés de façon cohérente dans l'ensemble du gouvernement, déterminer les améliorations à apporter au processus d'assainissement et les mettre en oeuvre et fournir des lignes directrices sur l'approche axée sur les risques utilisée pour le classement des sites contaminés à l'échelle de la province. Idéalement, le responsable de projet serait une équipe intégrée d'experts en la matière et devrait disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires. Le responsable pourrait également veiller à ce que les ministères adoptent des stratégies d'assainissement logiques, surveiller les progrès réalisés par le gouvernement à l'égard de l'assainissement de ses sites contaminés et s'assurer que l'estimation du passif du gouvernement est mis à jour tous les ans. Le gouvernement pourrait créer une nouvelle entité (comme une division ou une direction) pour remplir la fonction de responsable, comme le bureau de projets envisagé pour les sites contaminés, ou cette fonction pourrait être remplie par l'un des ministères intervenants ou par une équipe de représentants de ces ministères.

RECOMMANDATION 1

Pour que les sites contaminés dont le gouvernement est responsable soient déterminés et correctement évalués et que le passif de la province soit défini et estimé en temps opportun :

- le gouvernement doit désigner une unité centrale ou un groupe ministériel qui assumerait la responsabilité globale de la gestion des sites contaminés;
- le Comité directeur interministériel des sous-ministres adjoints des sites contaminés doit se réunir à nouveau afin d'exercer un rôle de surveillance jusqu'à la mise en place de cette fonction ou d'une équipe coordonnée.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

Le gouvernement reconnaît les avantages d'une fonction de surveillance centralisée pour soutenir des mesures efficaces d'atténuation des risques et de gestion des sites contaminés. Nous souscrivons aux recommandations de la vérificatrice générale et mettrons en place une fonction de surveillance centralisée afin d'assurer une approche coordonnée et cohérente de l'identification, du suivi, de l'évaluation des risques et de la priorisation des sites contaminés à l'échelle du gouvernement. Les ministères continueront d'exercer leur responsabilité de gestion des risques pour des sites particuliers.

Le gouvernement mettra en oeuvre la structure de gouvernance appropriée afin de répondre aux besoins immédiats et à long terme associés à la surveillance centralisée des sites contaminés.

4.2 Des améliorations s'imposent dans le suivi, la priorisation et le financement des travaux d'assainissement des sites contaminés

4.2.1 Aucun répertoire centralisé des sites contaminés

Le gouvernement n'a pas de répertoire centralisé de ses sites contaminés. Chaque ministère assure plutôt le suivi de ses propres sites et maintient son propre registre des mesures prises à leur égard, telles que les évaluations environnementales des sites et les activités d'assainissement. Sans répertoire centralisé, il est impossible d'assurer un suivi et il est difficile par conséquent d'établir l'ordre de priorité du financement de ces mesures dans une perspective pangouvernementale.

Les quatre ministères (ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique; ministère du Développement du Nord et des Mines; ministère des Richesses naturelles et des Forêts; et ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure) avaient prévu de collaborer à l'établissement d'une base de données centralisée sur les sites contaminés et d'y consigner les données existantes et d'autres renseignements détaillés avant le 31 mars 2015. Toutefois, cette base de données n'est pas encore terminée. Au moment de notre audit, la base de données centralisée avait perdu de l'envergure : les quatre ministères envisageaient en effet de créer un répertoire de base central qui contiendrait seulement certaines données de base sur chacun des sites contaminés de la province. Les registres détaillés resteraient dans les ministères et seraient tenus à jour par leur personnel. Cette liste plus élémentaire des sites contaminés ne sera pas aussi utile au gouvernement que le répertoire centralisé plus exhaustif qui était prévu au départ.

Nous sommes d'avis que cette base de données devrait être élargie au fil du temps de manière qu'elle ne comprenne pas seulement les sites pour lesquels le gouvernement a comptabilisé et quantifié une obligation financière. Idéalement, la base de données deviendrait le répertoire complet des sites contaminés du gouvernement et comprendrait au bout du compte de l'information sur les sites du gouvernement présentant un risque élevé et ceux présentant un risque faible. Des processus devraient être instaurés pour ajouter de nouveaux sites à la base de données et permettre en tout temps l'incorporation de renseignements détaillés sur un site et sur son historique environnemental. Nous croyons également que la base de données devrait comprendre ultérieurement les sites qui n'ont encore fait l'objet d'aucune évaluation environnementale ainsi que les sites pour lesquels la responsabilité financière de la province est incertaine. L'existence d'une telle base de données garantirait que le gouvernement :

- a un tableau complet et exact de tous les sites contaminés pour lesquels il est responsable ou pourrait le devenir;
- peut déterminer les travaux qui ont été réalisés jusqu'à maintenant sur un site donné,

par exemple, un examen de l'historique du site, des évaluations environnementales de la phase 1, de la phase 2 ou complémentaires, si des plans d'assainissement ont été élaborés et approuvés, ainsi que les sommes qui ont été consacrées jusqu'à maintenant aux activités d'assainissement;

- peut comparer les sites des ministères, des organismes gouvernementaux et du secteur parapublic aux fins d'évaluation et de classement à l'aide du même modèle de priorisation des risques;
- peut suivre la progression des activités d'assainissement;
- peut avoir la certitude qu'aucun site n'est inclus en double même si plusieurs ministères en sont responsables (en l'absence d'un répertoire centralisé, deux ministères avaient comptabilisé un passif de 43 millions de dollars pour un même site);
- peut fournir de l'information pertinente au public au sujet de l'exécution de ses obligations en lien avec les sites contaminés. À cet égard, nous invitons le gouvernement à publier de l'information sur tous les sites contaminés. Nous avons remarqué que le gouvernement fédéral fournit déjà de l'information sur les sites contaminés sur un site Web que le public peut consulter pour obtenir de l'information sur chacun de ces sites.

En fait, une base de données centralisée bien conçue serait beaucoup plus qu'une source de renseignements exacts pour le gouvernement. Idéalement, elle améliorerait ses processus de planification et servirait d'outil d'affectation des ressources pangouvernementales. Le répertoire deviendrait progressivement de plus en plus utile, car il contiendrait de l'information pertinente et fiable sur tous les sites contaminés de la province, notamment les renseignements suivants : l'emplacement et l'état général de chaque site; la nature et le degré de contamination du site; l'existence ou non d'une évaluation environnementale du site; la phase, la date et le résultat de ces évaluations, le cas échéant; l'existence ou non d'un plan d'assainissement et, le cas échéant, la date à laquelle il a été approuvé, le montant budgété pour l'assainissement et le pourcentage de ce budget qui a été dépensé jusqu'à maintenant; les dates d'achèvement des travaux d'assainissement; les autres plans et activités à long terme concernant le site. Le répertoire serait ainsi utile au gouvernement pendant la gestion du cycle de vie complet du site contaminé.

RECOMMANDATION 2

Pour que le gouvernement ait un tableau complet de son passif actuel et éventuel au titre des sites contaminés, les ministères intervenants doivent veiller :

- à la création et à la mise en oeuvre d'un répertoire informatisé et centralisé de tous les sites contaminés;
- à ce que le public ait accès à de l'information sur les sites contaminés pour lesquels le gouvernement a comptabilisé un passif.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

Dans le cadre de l'initiative du gouvernement visant à améliorer la gouvernance des sites contaminés, le Bureau du contrôleur provincial, en collaboration avec les ministères concernés, a effectué un examen des technologies existantes pour assurer un suivi des sites contaminés de toute la province dans le but d'établir et de mettre en place un répertoire centralisé intégré de tous les sites contaminés en 2016.

Le gouvernement divulgue actuellement des renseignements financiers sur les sites contaminés, conformément aux normes comptables pour le secteur public. Une analyse sera entreprise afin de soutenir les futures décisions du gouvernement sur l'étendue et la nature de l'accès du public à l'information relative aux sites contaminés.

4.2.2 Le modèle de priorisation des risques dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario n'a pas encore été mis en oeuvre

Étant donné que le financement est limité et qu'il en est de même du temps dont le personnel des ministères dispose au cours d'une année donnée, il est essentiel d'établir l'ordre de priorité de l'affectation des fonds et autres ressources du gouvernement. Au moment de notre audit, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique avait conçu un modèle de priorisation des risques dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario pour les sites contaminés, mais le modèle n'avait pas encore été approuvé ni mis en oeuvre. Or, la partie chargée d'approuver le modèle de priorisation des risques n'a pas encore été déterminée. Le gouvernement prévoit de fournir le modèle approuvé aux ministères d'ici mars 2016.

Sans système pour classer les projets d'assainissement par ordre de priorité, le gouvernement risque de financer des projets à faible priorité avant d'autres plus importants. Compte tenu des nombreuses priorités, il est impératif que le gouvernement affecte les fonds aux travaux d'assainissement qui profiteront le plus au public du point de vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement.

Un système efficace de priorisation des risques doit comprendre un processus garantissant que le gouvernement dispose de renseignements suffisants pour évaluer correctement les risques environnementaux dans l'ensemble des programmes, des ministères et des organismes et ce, sur une base annuelle. Seul un processus pangouvernemental de ce genre peut garantir que les fonds disponibles sont affectés constamment aux sites présentant les plus grands risques. Comme indiqué précédemment, l'**annexe 2** fournit un exemple de site contaminé pour chaque catégorie d'usage de site. Les différences importantes entre ces situations environnementales montrent à quel point il est difficile de classer les projets par ordre de priorité.

Le classement des diverses situations environnementales pour déterminer celles qui présentent les plus grands risques pour la santé humaine ou l'environnement est un défi de taille. La mise en oeuvre dans l'ensemble du gouvernement d'un modèle efficace de priorisation des risques serait une étape cruciale pour relever ce défi de façon efficace.

RECOMMANDATION 3

Pour que l'assainissement des sites à priorité élevée soit systématiquement financé avant celui des sites à faible priorité, les ministères intervenants doivent parachever le modèle de priorisation des risques et veiller à ce que les ministères l'utilisent pour évaluer tous les projets de financement de travaux d'assainissement.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

L'objectif du gouvernement en 2014-2015 était de mettre en oeuvre les normes du chapitre SP 3260, y compris une estimation raisonnable du passif au titre des sites contaminés au 31 mars 2015 aux fins des Comptes publics. Au moment de l'audit, les efforts déployés par le gouvernement afin d'adopter un outil consolidé de priorisation axée sur le risque allaient bon train. Les ministères ont travaillé avec un consultant à la mise au point d'un outil de priorisation axée sur le risque qui permettra de prioriser les sites à assainir ainsi que les sites devant faire l'objet d'une étude plus poussée, et ce, à l'échelle du gouvernement. On s'attend à ce que l'outil soit approuvé, puis adopté par les ministères pendant l'exercice en cours. Une mise en oeuvre efficace de l'outil, conjuguée à la fonction de surveillance, permettra d'atténuer le risque que le gouvernement procède à l'assainissement des sites de faible priorité avant d'assainir les sites de priorité plus élevée.

4.2.3 Besoin d'une stratégie pangouvernementale d'affectation du financement et des ressources

Actuellement, le gouvernement n'a ni stratégie de financement globale ni ressources affectées précisément à la gestion de ses sites contaminés. En l'absence de fonds réservés et de ressources suffisantes réservées, il se pourrait que des sites contaminés présentant un risque élevé soient classés incorrectement comme sites présentant un risque faible ou que des stratégies d'assainissement inadéquates soient choisies pour un site donné. Choisir des stratégies d'assainissement en fonction des ressources restreintes permet peut-être de maintenir les coûts actuels à un bas niveau, mais cette façon de faire peut se révéler beaucoup plus coûteuse ultérieurement. Le fait de ne pas prendre dès maintenant les mesures qui s'imposent pour régler ce problème risque de faire supporter par la prochaine génération d'Ontariens les coûts associés à l'assainissement des sites contaminés et d'empêcher la province de préserver un environnement sain et durable pour l'avenir.

Les ministères n'ont reçu ni financement spécifique ou supplémentaire ni d'autres ressources pour appliquer le chapitre SP 3260, *Passif au titre des sites contaminés*. Pour évaluer leurs sites de façon adéquate, ils ont donc dû affecter le financement et les ressources de programmes existants à l'initiative portant sur les sites contaminés. En raison du financement restreint, les sites présentant un faible risque n'ont pas été complètement évalués, car ils n'ont fait l'objet d'aucune évaluation environnementale de phase 1 ou 2. Bien que des fonds supplémentaires puissent être nécessaires ultérieurement pour effectuer un examen plus approfondi de certains de ces sites et les soumettre à des évaluations environnementales quand leur état le justifie, notre audit nous a convaincus que le classement de ces sites comme sites présentant un faible risque était raisonnable et, par conséquent, qu'il n'était pas nécessaire de comptabiliser un passif au titre de ces sites.

Lorsque le gouvernement comptabilise son passif au titre des sites contaminés, il engage en fait publiquement et divulgue les ressources économiques futures qu'il prévoit abandonner aux fins de l'assainissement des sites. Par conséquent, l'évaluation des besoins de financement de chaque ministère devrait tenir compte de ces activités d'assainissement. Le financement annuel devrait être approuvé dans le contexte d'un plan d'assainissement à long terme des sites contaminés pour lesquels la province a comptabilisé un passif. Le gouvernement devrait utiliser son modèle de priorisation des risques pour décider de ses priorités annuelles en matière d'affectation du financement et des ressources. Un processus efficace garantirait que les décisions prises en matière d'affectation sont examinées continuellement et révisées au besoin pour tenir compte des renseignements les plus récents, et que les plans sont modifiés en conséquence pour que les ressources soient affectées aux sites qui présentent les plus grands risques.

RECOMMANDATION 4

Pour que les ministères disposent de ressources suffisantes pour procéder à l'assainissement prudent de leurs sites présentant des risques élevés, les ministères intervenants doivent :

- coordonner l'élaboration d'un plan à long terme pour l'assainissement des sites contaminés de la province. Le plan doit incorporer une stratégie tant pour le financement annuel que pour le financement à long terme;
- présenter à intervalles réguliers au Conseil du Trésor un rapport consolidé sur la progression de l'assainissement des sites selon leurs plans annuels et à long terme.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

Le répertoire intégré des sites contaminés, y compris tous les nouveaux passifs comptabilisés conformément à la nouvelle norme, et l'établissement des priorités d'assainissement

permettront d'améliorer les décisions en matière de priorisation des risques et d'affectation des ressources et d'éclairer la stratégie de financement de l'assainissement des sites contaminés. Les ministères devront fournir des mises à jour continues de leurs plans d'assainissement à long terme, y compris leurs prévisions des flux de trésorerie liés aux travaux d'assainissement prévus chaque année, et rendre compte de leurs progrès.

La présentation de rapports périodiques au Conseil du Trésor ou au Conseil de gestion du gouvernement permettrait d'améliorer la transparence des résultats obtenus et des progrès réalisés par les ministères dans l'assainissement des sites contaminés. Cette approche s'harmonise avec l'engagement du gouvernement à prendre des mesures axées sur les résultats afin d'évaluer l'efficacité et l'efficience de ses programmes et activités. Les considérations relatives aux rapports seront abordées dans le cadre de la conception et de la mise en oeuvre d'une fonction centralisée de surveillance.

4.3 Des améliorations doivent être apportées au processus d'estimation du passif

4.3.1 Besoin d'estimations cohérentes

Il est nécessaire que le gouvernement améliore les lignes directrices qu'il donne aux ministères pour faciliter l'estimation de leur passif au titre des sites contaminés. En l'absence de directives claires, les ministères ont élaboré et appliquent des approches différentes pour évaluer leurs sites contaminés. Le Bureau du contrôleur provincial est le responsable principal de la mise en oeuvre de la nouvelle norme comptable et nous avons remarqué qu'il a effectivement fourni aux ministères des lignes directrices à cet égard sous la forme d'exposés, de modèles et de documents techniques. Ces éléments ont certes été utiles, mais des lignes directrices supplémentaires éviteraient la répétition des types d'erreurs que nous avons constatées durant notre audit.

Nous avons repéré des erreurs totalisant 95 millions de dollars dans les estimations initiales du passif du gouvernement au titre des sites contaminés. Même si les ministères responsables des sites touchés ont corrigé toutes ces erreurs avant l'inclusion de leur passif dans les états financiers consolidés de la province, il aurait été possible de les éviter si les ministères avaient eu des lignes directrices sur plusieurs questions techniques concernant l'application de la nouvelle norme comptable. Quand ces problèmes se sont posés, les contraintes de temps et les ressources restreintes ont eu en général pour conséquence que le Bureau du contrôleur provincial a fourni les lignes directrices trop tard et, dans certains cas, n'en a pas fourni du tout.

Il serait bon que les ministères obtiennent des directives supplémentaires de la part du Bureau du contrôleur provincial pour les aspects suivants :

- *Préciser la nature des coûts directs à inclure dans l'estimation du passif.* Les coûts directs concernent des éléments tels que les évaluations environnementales de sites et les études sur l'utilisation des terres.
- *Fournir des exemples des situations où il convient d'utiliser la technique de la valeur actualisée pour actualiser les flux de trésorerie futurs prévus se rapportant à un site contaminé.* Les lignes directrices devraient indiquer la manière d'effectuer les calculs dans ce genre de cas, de déterminer les taux d'actualisation ou d'inflation appropriés et de définir la période qu'il convient d'utiliser dans le processus d'actualisation.
- *Calculer et comptabiliser certains coûts d'assainissement comme les coûts de la surveillance* et de l'entretien permanents du site qui font partie intégrante d'une stratégie d'assainissement, en particulier lorsque ces coûts sont censés faire partie d'une obligation perpétuelle du gouvernement.
- *Définir les actifs faisant l'objet d'un usage productif.* Nous suggérons que les lignes

directrices renvoient à l'énoncé de principes sur les obligations liées à la mise hors service publié par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. Ce document définit une immobilisation corporelle (par exemple un barrage ou une route provinciale) comme faisant l'objet d'un usage productif « lorsqu'elle est destinée à être utilisée pour la production ou la fourniture de biens, pour la prestation de services ou pour l'administration, [ou] à être donnée en location à des tiers ». Le Bureau du contrôleur provincial devrait également fournir des lignes directrices sur la comptabilisation d'un passif au titre de sites contaminés dans le cas des actifs qui font encore l'objet d'un usage productif.

- *Estimer un passif quand le site n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale particulière.* Ce type de ligne directrice devrait aider les ministères qui pourraient devoir baser une estimation du passif au titre d'un site particulier sur l'expérience antérieure avec des sites comparables.

RECOMMANDATION 5

Pour assurer le caractère raisonnable et cohérent du calcul de l'estimation courante du passif du gouvernement au titre des sites contaminés, la Division du contrôleur provincial doit fournir aux ministères des lignes directrices officielles sur la comptabilisation et l'évaluation du passif au titre des sites contaminés.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

D'importantes leçons ont été tirées lors de la mise en oeuvre, par l'Ontario, de la nouvelle norme comptable du CCSP. Les principaux défis rencontrés dans l'application de la norme incluaient des questions d'interprétation liées à la norme, l'intégralité des répertoires des sites contaminés et l'estimation des coûts d'assainissement. Une collaboration et des communications efficaces ont permis de produire une estimation raisonnable du passif au titre des sites contaminés.

Forte de cette expérience pleine de défis mais couronnée de succès, la Division du contrôleur provincial travaillera avec les ministères, la Division de la vérification interne et le Bureau de la vérificatrice générale en 2015-2016 afin d'améliorer les directives comptables données aux ministères relativement à la production des rapports sur les sites contaminés conformément à la nouvelle norme.

4.3.2 Documentation insuffisante à l'appui de l'estimation du passif

Nous avons constaté que la documentation des ministères à l'appui des estimations de leur passif au titre des sites contaminés était souvent incomplète. Une documentation insuffisante augmente le risque d'erreurs, par exemple, dans la déclaration du nombre de sites contaminés du gouvernement ou dans la comptabilisation du passif associé à un site donné. Des dossiers mal documentés pourraient également entraîner une perte permanente de renseignements essentiels quand les employés qui connaissent parfaitement l'état des sites partent à la retraite ou quittent autrement leur emploi au gouvernement.

Le processus utilisé pour estimer le passif au titre des sites contaminés de chaque ministère comprenait le repérage des sites possiblement contaminés, l'utilisation d'une approche axée sur le risque pour déterminer les sites présentant le plus grand risque, l'exécution d'évaluations environnementales des sites ou l'évaluation des sites présentant le plus grand risque, la définition des options en matière d'assainissement, le choix des stratégies d'assainissement les plus pertinentes et la quantification des coûts d'assainissement prévus. Nous avons constaté que la documentation de chacun de ces processus laissait plus ou moins à désirer selon le ministère.

Pour compenser l'insuffisance de la documentation, des travaux d'audit supplémentaires ont été nécessaires pour nous assurer d'obtenir des

preuves d'audit suffisantes et pertinentes à l'appui de notre opinion sur les estimations du passif du gouvernement. Nous avons soumis à un test détaillé plusieurs dossiers de sites contaminés et nous avons retenu les services d'un spécialiste de l'environnement. Nous avons examiné les hypothèses et les plans d'assainissement des ministères pour en évaluer le caractère raisonnable. Nous avons également documenté et soumis à un test les processus ministériels et discuté de nombreuses questions d'évaluation avec le personnel des ministères. Ainsi, malgré les lacunes observées au départ, nous avons pu conclure que les estimations du passif des ministères étaient raisonnables et suffisamment exactes pour étayer le passif total au titre des sites contaminés déclaré dans les états financiers consolidés de la province.

Dans les sous-sections qui suivent, nous présentons des exemples d'améliorations que les ministères devraient apporter à leurs méthodes de documentation. Nous fournissons un exemple pour chaque étape importante du processus d'évaluation des sites contaminés.

Documentation insuffisante des processus de détermination des sites

Chaque ministère a élaboré son propre processus de détermination des sites contaminés. Même si nous avons conclu que chaque approche avait été efficace, certains ministères n'ont pas suffisamment documenté leurs processus. En effet, certains d'entre eux n'avaient pas documenté les méthodes qu'ils utilisaient ou tout le travail qu'ils effectuaient pour déterminer les sites contaminés dont ils sont responsables. De plus, les ministères ne documentaient pas systématiquement des éléments tels que l'historique du site, la période d'activité sur le site, les répercussions connues sur des biens adjacents, l'emplacement et la géologie du site, ses similitudes avec d'autres sites ou les résultats des évaluations environnementales ou des rapports d'enquête.

Documentation insuffisante des approches axées sur le risque

Certains ministères appliquaient une approche axée sur le risque pour déterminer leurs sites contaminés présentant les plus grands risques. Il s'agit des sites auxquels les ministères comptent accorder la priorité dans l'élaboration de leurs plans d'assainissement. Nous avons constaté que les différentes méthodes utilisées par les ministères pour déterminer leurs sites présentant des risques élevés étaient peu documentées. Des améliorations de la documentation s'imposent pour étayer le processus utilisé et prouver qu'il a été appliqué systématiquement.

Un ministère comptait 2 055 biens dans son portefeuille et avait déterminé que 82 d'entre eux étaient des sites possiblement contaminés. L'approche axée sur le risque que le ministère avait utilisée pour repérer ces 82 sites n'était pas documentée. D'après notre travail d'audit et nos discussions avec le ministère, nous avons pu conclure que l'approche axée sur le risque était adéquate. Cependant, il n'y avait aucune documentation à l'appui des moyens pris par le ministère pour établir sa liste de sites possiblement contaminés.

Les décisions concernant le classement des sites comme sites présentant un risque faible étaient rarement documentées, tout comme les critères et les processus utilisés pour déterminer qu'un site représente un faible risque. Il est important de documenter ces décisions et le processus utilisé, car une fois qu'il a été déterminé qu'un site représente un faible risque, il ne fera généralement l'objet d'aucune autre évaluation, compte tenu du financement gouvernemental restreint. De plus, les ministères n'ont pas de plan officiel pour examiner ces sites à intervalles réguliers et s'assurer que la classification demeure pertinente.

Les méthodes de classification des sites comme sites présentant un risque élevé variaient d'un ministère à l'autre. Aucune unité centrale ni aucun groupe ministériel ne faisait un examen global des approches axées sur le risque utilisées par les ministères pour s'assurer que les classifications

établies étaient cohérentes dans l'ensemble du gouvernement.

Documentation insuffisante des stratégies d'assainissement

Nous avons remarqué qu'un ministère avait choisi dans plusieurs cas de ne pas suivre les recommandations des experts-conseils qu'il avait embauchés pour évaluer ses sites contaminés. Nous reconnaissons que le choix d'une stratégie d'assainissement revient au bout du compte au ministère et ce, à juste titre, mais nous nous serions attendus à ce que ces décisions soient documentées, surtout lorsqu'elles sont différentes des recommandations faites par des personnes embauchées précisément pour leur expertise en la matière. Le ministère avait soit modifié les plans d'assainissement recommandés par les experts-conseils, soit choisi des stratégies d'assainissement que ceux-ci avaient rejetées après les avoir examinées. Par exemple, un expert-conseil avait évalué plusieurs méthodes d'assainissement d'un site donné et avait recommandé une méthode d'« excavation et élimination hors site » par rapport aux autres solutions possibles évaluées telles que « l'atténuation naturelle contrôlée » (c'est-à-dire, laisser les processus naturels réduire la contamination et surveiller les progrès de la réduction au fil du temps). Le ministère avait opté pour « l'atténuation naturelle contrôlée » sans justifier par écrit sa décision.

Nous avons discuté de ce dossier avec la direction du ministère et avons appris que celui-ci avait abandonné les méthodes traditionnelles d'excavation et d'élimination hors site pour gérer la contamination des sites. Ces méthodes étaient délaissées parce que cette approche revenait parfois à déplacer la contamination à un autre endroit. L'approche qui consiste à surveiller et contrôler la contamination sur place dans le but d'en gérer la réduction graduelle est considérée de plus en plus comme la stratégie d'assainissement la plus économique et la plus viable pour de nombreux sites. Nous avons embauché notre propre spécialiste de l'environnement pour qu'il examine la stratégie choisie par le ministère. En nous fondant sur cet examen et sur notre propre travail, nous avons conclu que cette stratégie était raisonnable. Toutefois, la justification de ce choix aurait dû être documentée comme devrait l'être toute justification à l'appui des décisions du gouvernement en matière d'assainissement.

Application incohérente de la méthode d'évaluation

Un ministère avait mis à jour certaines de ses estimations antérieures du passif au titre des sites contaminés en appliquant à ses estimations initiales un rajustement de 8 % par année en fonction de l'inflation. Le ministère nous a dit que le taux de 8 % reposait sur l'augmentation moyenne sur trois ans (les années civiles 2008, 2009 et 2010) des prix de l'acier et du béton, soit la composante principale des projets d'assainissement de ce ministère. Même si la documentation source initiale à l'appui de ces hausses de prix n'avait pas été conservée par le ministère et qu'elle n'était pas disponible, nous avons obtenu des éléments de corroboration de ce taux et avons conclu que l'utilisation du taux de 8 % était raisonnable. Toutefois, le ministère avait appliqué ce rajustement annuel de 8 % à quelques sites seulement et n'avait pas consigné par écrit les raisons pour lesquelles il avait appliqué ce taux à certains sites et non à d'autres. Par conséquent, nous avons recommandé au ministère d'appliquer sa méthode de façon uniforme.

Le ministère a accepté notre recommandation et a comptabilisé un montant supplémentaire de 18 millions de dollars (24 millions de dollars pour le rajustement en fonction de l'inflation, compensé par d'autres rajustements de 6 millions de dollars pour corriger des erreurs) après avoir appliqué le facteur de rajustement en fonction de l'inflation à ses autres sites. Si le ministère avait mieux documenté son processus décisionnel, cette erreur aurait pu être évitée.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que les décisions et les estimations du coût de l'assainissement des sites contaminés reposent à l'avenir sur les meilleurs renseignements disponibles et pour prévenir les erreurs et les incohérences, les ministères intervenants doivent :

- améliorer la documentation justificative qu'ils conservent pour les estimations du passif au titre des sites contaminés. La documentation devrait comprendre des explications des moyens qui ont été pris pour déterminer les sites contaminés, les approches axées sur le risque qui ont été utilisées pour définir les sites qui présentent un risque élevé, les stratégies d'assainissement qui ont été choisies et la façon dont elles l'ont été, ainsi que les hypothèses qui ont été posées pour calculer le passif estimatif;
- examiner à intervalles réguliers les sites qui ont été classés comme sites présentant un faible risque pour s'assurer que cette classification demeure pertinente.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

Les leçons apprises lors de la mise en oeuvre de la nouvelle norme comptable bénéficieront aux ministères grâce à une documentation améliorée sur l'évaluation des risques et l'estimation des coûts. Les ministères continueront d'améliorer la qualité de leur documentation dans les années à venir. Une fois établi, l'organisme de surveillance centralisée fournira d'autres directives à cet égard aux ministères conformément aux recommandations de la vérificatrice générale.

Les ministères examineront régulièrement l'information concernant les sites contaminés, qui sera prise en compte dans la gestion des risques associés aux sites contaminés ainsi que dans le processus des Comptes publics.

4.3.3 Besoin d'un processus de mise à jour des estimations du passif

Actuellement, le gouvernement n'a ni politique ni processus exigeant que les ministères surveillent leurs sites contaminés et incorporent les nouveaux renseignements dont ils disposent aux évaluations des sites et aux estimations de leur passif au titre des sites contaminés. Sans processus de surveillance, les valeurs reflétées dans le passif du gouvernement au titre des sites contaminés pourraient devenir désuètes et ne plus refléter fidèlement la meilleure estimation des obligations du gouvernement en lien avec un site donné.

Au cours de notre audit, nous avons remarqué que plusieurs estimations du passif au titre des sites contaminés reposaient sur des évaluations environnementales de sites effectuées de nombreuses années auparavant. L'une remontait notamment à 21 ans, c'est-à-dire à 1994. Même si l'incidence de cette évaluation environnementale sur l'estimation globale du passif au titre des sites contaminés n'était pas importante, et que nous avons conclu que l'estimation du passif au titre du site en question avait été actualisée pour faire état des coûts actuels, ce cas met en relief la nécessité d'examiner à intervalles réguliers toutes les évaluations environnementales de sites pour s'assurer qu'elles continuent de refléter les événements relatifs au site, l'évolution de l'état du site, les coûts d'assainissement actuels et les nouvelles technologies d'assainissement disponibles.

Le gouvernement devrait examiner annuellement son passif estimatif au titre des sites contaminés. Toutefois, il ne s'agit pas de mettre à jour tous les ans les évaluations environnementales de tous ses sites contaminés. Une réévaluation officielle serait généralement nécessaire seulement à la suite d'un changement important de la technologie, des lois, du taux d'inflation ou de l'information sur la contamination d'un site donné. Par conséquent, les ministères devraient axer leur examen annuel sur la pertinence de mettre à jour les évaluations environnementales de certains sites d'après les nouveaux

renseignements disponibles et déterminer si ces nouveaux renseignements nécessitent une révision du passif du gouvernement. Nous devrons évaluer ces examens chaque année dans le cadre de notre audit des états financiers consolidés de la province.

D'après notre travail d'audit, nous avons conclu que le passif estimatif du gouvernement au 31 mars 2015 au titre des sites contaminés était raisonnable. Dans l'ensemble, les ministères avaient pu estimer leur passif individuel d'après l'information dont ils disposaient déjà sur les sites à titre de gardiens de programme. Toutefois, des modifications des évaluations antérieures avaient été effectuées dans plusieurs cas; un ministère avait notamment augmenté ses estimations initiales du passif au moyen d'un rajustement en fonction de l'inflation, tandis qu'un autre avait conçu un modèle d'établissement du coût unitaire standard qu'il avait ensuite appliqué à ses estimations du passif des années antérieures.

À l'avenir, le gouvernement devra s'assurer que des processus de surveillance sont en place pour repérer et incorporer les nouveaux renseignements pertinents lorsqu'il procède à la mise à jour et à une nouvelle estimation de son passif au titre des sites contaminés. Plus précisément, les ministères devront modifier continuellement leurs estimations du passif pour tenir compte des changements technologiques importants, des nouvelles stratégies d'assainissement, des changements dans les hypothèses économiques comme les taux d'inflation ou la durée estimative de l'assainissement d'un site, des dépenses réelles, des normes législatives et d'autres événements imprévus.

RECOMMANDATION 7

Pour que les estimations du passif au titre des sites contaminés tiennent compte des nouveaux renseignements pertinents disponibles :

- les ministères intervenants doivent mettre en oeuvre un processus d'examen annuel de toutes leurs estimations du passif. Ce processus doit comprendre un examen des coûts d'assainissement cumulatifs engagés et une évaluation de ces coûts en lien avec le passif comptabilisé pour déterminer si l'estimation du passif doit être actualisée;
- une fois établie, l'unité centrale ou le groupe ministériel doit fournir aux ministères des lignes directrices pour l'exécution de cet examen annuel et surveiller attentivement le passif déclaré par les ministères pour s'assurer que les rajustements nécessaires sont effectués avant l'inclusion du passif dans les états financiers consolidés de la province.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

Afin d'améliorer l'établissement des priorités, la gestion des risques et la production des rapports sur les sites contaminés, le gouvernement exigera des ministères qu'ils mettent régulièrement à jour les renseignements sur les sites, tant pour identifier les risques supplémentaires et les modifications ayant une incidence sur les décisions de gestion liées aux sites contaminés que pour s'assurer que les estimations du passif figurant dans les Comptes publics de la province sont complètes et raisonnables.

Dans le cadre de ces efforts, l'organisme de surveillance centralisée et les ministères tiendront compte des facteurs et des échéanciers susceptibles de déclencher des évaluations plus approfondies des sites ou des estimations plus détaillées du passif tels que les changements technologiques, l'état des sites ou les modifications apportées aux normes environnementales.

5.0 Autres questions

5.1 Garantie financière

Le passif de la province au titre des sites contaminés comprend des passifs liés à plusieurs mines et installations privées de gestion des déchets (p. ex. des

décharges) contaminées parce que les exploitants n'ont pas respecté leurs obligations et ne disposent pas de ressources suffisantes pour procéder à l'assainissement de leurs sites. Dans ce genre de cas, le site retourne sous la garde et le contrôle de la province.

Les sociétés minières et les exploitants d'installations privées de gestion des déchets sont légalement responsables de l'assainissement de leurs sites. Le ministère du Développement du Nord et des Mines et le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique ont chacun une caisse de garantie qui exige que ces sociétés et exploitants fournissent à la province une garantie financière telle qu'un montant en espèces ou une lettre de créance. Cette garantie financière donne au gouvernement l'assurance que ces exploitants peuvent assumer les coûts nécessaires pour assainir leurs sites selon les normes environnementales au moment de la fermeture de la mine ou de l'installation privée de gestion des déchets. En ce qui a trait aux mines, la *Loi sur les mines* exige que les exploitants réhabilitent leurs sites conformément à la norme définie dans leur plan de fermeture approuvé, sans égard au montant de la garantie financière qu'ils ont fournie au ministère du Développement du Nord et des Mines.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines et le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique détenaient respectivement au 31 mars 2015 des garanties financières en espèces de 22 millions de dollars et de 31 millions de dollars et des garanties financières autres qu'en espèces de 1,6 milliard de dollars et de 408 millions de dollars. Les garanties financières en espèces sont déposées auprès du gouvernement et sont comptabilisées comme passif dans les états financiers consolidés de la province dans le Fonds de réhabilitation des mines du ministère du Développement du Nord et des Mines et dans le Fonds en fiducie d'assurance du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique.

Le programme de sécurité financière est important, car autrement les contribuables pourraient devoir assumer au bout du compte le coût de l'assainissement de ces sites. De plus, si le programme était mal géré, il se pourrait que les contribuables aient à financer les coûts de fermeture d'une mine ou d'une installation privée de gestion des déchets qui s'ajoutent aux garanties fournies au gouvernement.

Dans notre rapport sur le Programme des mines et des minéraux (voir la **section 3.11** du *Rapport annuel de cette année*), nous avons relevé des faiblesses dans le programme de garantie financière des exploitants de mines. La faiblesse principale était l'insuffisance des garanties financières fournies pour couvrir les coûts d'assainissement futurs des mines. Ainsi, il se pourrait que la province ait un passif éventuel important à cause de l'insuffisance des garanties financières dont dispose le gouvernement en lien avec les fermetures d'exploitations minières dans la province. Il est impossible d'estimer ce passif éventuel. Aucun passif n'a été comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province pour ces manques à gagner possibles, parce que les exploitants de mines sont responsables légalement de leurs sites. Un passif doit être comptabilisé seulement quand les exploitants ne s'acquittent pas des obligations prévues dans leur plan de fermeture ou lorsqu'il est évident qu'ils ne s'acquitteront pas de leurs obligations et que la garantie financière fournie est insuffisante. Il est impossible de déterminer au moment présent la probabilité que ces événements futurs se produisent.

Le rapport d'audit sur les mines et les minéraux contient des recommandations pour renforcer les contrôles des garanties financières pour les mines. Nous invitons le gouvernement à mettre ces recommandations en oeuvre pour réduire au minimum le risque qu'il doive assumer la responsabilité du passif environnemental associé à l'assainissement des sites miniers.

Annexe 1 — Nature et source de la contamination selon l'usage du site

Source des données : Comptes publics du Canada 2013-2014, modifiés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Catégorie d'usage du site	Nature de la contamination	Source(s) de la contamination
Ancienne extraction minière	Métaux lourds, hydrocarbures pétroliers, etc.	Activités minières; activités associées à l'extraction minière, comme l'entreposage et la manutention de carburant, les dépôts de déchets, etc. De nombreux sites comptent plusieurs sources de contamination.
Usage administratif/commercial/industriel	Métaux, hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, BTEX, etc.	Activités associées à l'exploitation d'un établissement administratif, commercial ou industriel. La contamination peut provenir de l'entreposage et de la manutention de carburant, des dépôts de déchets, de peintures métalliques, etc. De nombreux sites comptent plusieurs sources de contamination.
Divers	Métaux, hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, autres contaminants organiques, etc.	De nombreuses sources possibles de contamination comme les pesticides, les herbicides, les fertilisants ou les BPC.
Décharges/déchets	Métaux, hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, BTEX, autres contaminants organiques, etc.	Contamination associée à l'exploitation d'un site d'enfouissement ou d'une décharge, ou à la lixiviation des matières qui y sont déposées.
Transports aérien et terrestre	Métaux, hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, BTEX, autres contaminants organiques, etc.	Activités associées à l'exploitation des aéroports, des chemins de fer, des postes d'avitaillement, des voies publiques, etc. La contamination provient de l'entreposage ou de la manutention de carburant, de dépôts de déchets, etc. En général, les sites comptent plusieurs sources de contamination.
Entreposage de carburant	Hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, BTEX, etc.	Activités associées à l'entreposage et à la manutention de carburant, comme l'entretien des réservoirs hors sol ou souterrains, les zones de manutention de carburant, les pipelines, les postes d'avitaillement, etc.
Parcs et zones protégées	Métaux, hydrocarbures pétroliers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, BPC, autres contaminants organiques, etc.	Activités associées à l'exploitation et à l'entretien des parcs et des zones protégées. La contamination provient de l'entreposage ou de la manutention de carburant, de dépôts de déchets, de peintures métalliques, etc. En général, les sites comptent plusieurs sources de contamination.

Annexe 2 — Exemples de sites contaminés

[illegible]

Catégorie d'usage du site	Exemple de site contaminé dans cette catégorie
Ancienne extraction minière	Une ancienne mine d'or qui a été exploitée pendant près d'un siècle (de [illegible] à [illegible]). Ses activités d'extraction et de fusion ont produit des poussières arsenicales, du cobalt, de l'argent, du nickel et de la stibite. L'exploitation et l'absence de règlements environnementaux rigoureux à l'époque ont entraîné une contamination importante du site de [illegible] hectares. Une usine [illegible] de l'arsenic a été érigée sur place pour filtrer les eaux souterraines contaminées du secteur avant de les éliminer dans un cours d'eau situé à proximité.
Usage administratif/commercial/industriel	Une installation de fabrication et de traitement où le trichloroéthylène (TCE) était utilisé comme agent de dégraissage de pièces métalliques. Composé organique volatil et agent cancérogène pour les humains, le TCE a contaminé l'air intérieur dans l'installation ainsi que les eaux souterraines avoisinantes. Un système d'extraction des eaux souterraines est maintenant utilisé pour traiter les eaux avant de les éliminer dans l'égout pluvial. De plus, des activités opérationnelles et de surveillance permanentes sont associées à ce système.
Divers	Un récif désigné comme l'un des [illegible] « sujets préoccupants » dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis contient des sédiments dont du goudron de houille contenant des concentrations très élevées d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). De nombreux organismes, notamment les êtres humains, sont exposés à ce goudron de houille. Une installation de confinement [illegible] sera construite pour recevoir et isoler les sédiments contaminés. Ces derniers seront dragués et hébergés de façon sûre dans cette installation.
Décharges/[illegible]	Une installation de traitement de déchets dangereux était exploitée dans un parc industriel vers la fin des années [illegible]. De mauvaises pratiques de gestion des déchets ont entraîné la contamination par l'huile et les BPC du substratum fracturé de la zone et de ses eaux souterraines. L'approvisionnement local en eau était menacé et le [illegible] a financé une canalisation d'alimentation pour fournir de l'eau potable aux résidents de la ville. La contamination est confinée au moyen d'un système de pompage et de traitement [illegible]. Les eaux souterraines font l'objet d'une surveillance continue pour confirmer que la contamination par les BPC est confinée et contrôlée de façon adéquate.
Transports aérien et terrestre	Du bitume dépassant les normes environnementales pour le pétrole et les métaux lourds a été trouvé enfoui dans des remblais de sable et de gravier près d'une autoroute. D'autres déversements de bitume et de béton ont été repérés au niveau du sol. La stratégie d'assainissement consiste à excaver et à éliminer les remblais dans une décharge pouvant accueillir des matériaux contaminés.
Entreposage de carburant	Une fuite a été découverte dans un réservoir de mazout souterrain et il y a des rejets de contaminants dans un cours d'eau situé à proximité. L'infiltration de mazout est létale pour les poissons et les invertébrés et représente un risque considérable pour les saumons à grosse tête. Une barrière et un système de collecte des eaux souterraines seront installés pour empêcher la migration de la contamination dans le cours d'eau.
Parcs et zones protégées	Des fosses septiques souterraines fuient dans un lac et il y a un risque possible de contamination par des hydrocarbures pétroliers (HCP), des BTEX et des hydrocarbures aromatiques polycycliques.

Annexe 3 — Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Approche axée sur le risque — Méthode de classement des sites contaminés d'après une évaluation détaillée des possibilités de danger et d'exposition dans chaque site.

Atténuer — Dans le contexte du présent rapport, atténuer signifie gérer les préoccupations pour la santé et l'environnement associées à des contaminants ou à d'autres polluants au moyen d'activités visant à modérer la force ou l'intensité d'une qualité ou d'une condition ou d'en diminuer les effets. Ces activités pourraient comprendre, par exemple, la surveillance d'un site contaminé, l'affichage d'avertissements, la restriction de l'accès au site, le changement des modèles d'utilisation des terres sur le site ou aux alentours et la collecte et le traitement des eaux contaminées.

Assainissement — Améliorer un site contaminé pour prévenir, réduire ou atténuer les dommages causés à la santé humaine ou à l'environnement. L'assainissement comprend l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie planifiée qui permet d'enlever, de détruire, de confiner ou de réduire de toute autre façon la disponibilité des contaminants pour les récepteurs concernés.

BPC — Connus sous le nom de biphényles polychlorés, les BPC sont des produits chimiques industriels de synthèse utilisés dans plusieurs activités commerciales depuis leur introduction en 1929.

BTEX — Acronyme pour benzène, toluène, éthylbenzène et xylène. Ces composés font partie des composés organiques volatils (COV) que l'on trouve dans les dérivés du pétrole comme l'essence.

Composés organiques volatils (COV) — Composés chimiques organiques dont la composition leur permet de s'évaporer dans des conditions atmosphériques intérieures normales.

Contaminant — Tout solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration, radiation ou toute combinaison de ces éléments résultant directement ou indirectement de l'activité humaine qui a ou peut avoir des répercussions négatives sur la santé ou la sécurité humaines ou sur l'environnement.

Contaminant organique — Produit chimique à base de carbone, comme un solvant ou un pesticide, qui peut pénétrer dans l'eau à partir du ruissellement des terres cultivées.

Contamination — Introduction dans le sol, l'air ou l'eau d'une substance chimique, organique ou radioactive ou d'organismes vivants qui auront un effet indésirable ou dommageable sur la santé et la sécurité du public ou sur l'environnement.

Danger physique — Condition ou situation pouvant causer un dommage physique ou un stress intense au corps humain. Les dangers physiques peuvent comprendre des éléments naturels et des éléments d'origine humaine, par exemple, une carrière à ciel ouvert ou un bâtiment susceptible de s'effondrer.

Divulgation dans une note relative à un passif éventuel — Note ajoutée aux états financiers pour divulguer tout passif incertain qui existe à la date des états financiers quand :

a) un événement futur confirmant le passif est susceptible de survenir,
- mais il est impossible de faire une estimation raisonnable du montant du passif; ou
- un montant a été comptabilisé, mais l'entité est exposée à un passif plus grand que le montant inscrit dans les états financiers; ou

b) il est impossible de déterminer si l'événement futur surviendra pour confirmer le passif.

Évaluation environnementale de site — Processus systématique appliqué avec une diligence raisonnable comprenant des études, des services et des enquêtes visant à planifier, à gérer et à diriger des activités pour évaluer, désaffecter ou assainir un site contaminé.

Garantie financière — Garantie que le gouvernement exige des propriétaires ou exploitants d'installations privées de gestion des déchets (p. ex. des décharges) ou de mines pour couvrir les coûts prévus associés au rétablissement du site à l'état convenu et à sa surveillance subséquente. La garantie peut prendre la forme d'un montant en espèces, d'une ligne de crédit irrévocable ou d'un cautionnement d'exécution.

Hydrocarbures aromatiques polycycliques — Connus également sous le nom d'hydrocarbures polycycliques aromatiques, ces hydrocarbures représentent un groupe de plus d'une centaine de produits chimiques différents qui se forment durant la combustion incomplète du charbon, du pétrole et de l'essence, des déchets ou d'autres substances organiques comme le tabac ou la viande cuite sur le gril.

Hydrocarbures pétroliers — Composants principaux du pétrole, de l'essence, du carburant diésel et de divers solvants et dégrippants.

Immobilisation corporelle — Avoir non financier ayant une existence matérielle, par exemple un bâtiment, un barrage ou une route.

Important — Seuil à partir duquel une information financière devient importante pour les besoins décisionnels de l'utilisateur. Dans le contexte du présent rapport, l'importance a un rapport avec la taille et les circonstances particulières du gouvernement de l'Ontario.

Inflation — Hausse soutenue du niveau général des prix des biens et des services. Mesuré comme une augmentation en pourcentage annuelle, le taux d'inflation peut reposer sur des éléments tels que les tendances historiques de l'indice des prix à la consommation ou les fluctuations des prix des marchandises qui ont une incidence sur les coûts de construction.

Lien de pollution — La présence simultanée d'une source (c'est-à-dire un contaminant ou la source d'un contaminant), d'un récepteur et d'une voie d'exposition.

Loi sur la protection de l'environnement — La principale loi de l'Ontario concernant le contrôle de la pollution. Elle contient plusieurs dispositions générales pouvant être appliquées pour protéger l'environnement contre la contamination.

Métal lourd — Métal de masse volumique relativement élevée ou de poids atomique relativement élevé.

Mine abandonnée — Mines privées ou appartenant à la Couronne qui n'étaient plus en exploitation quand certaines dispositions de la *Loi sur les mines* ont été adoptées en 1991.

Norme environnementale — Ligne directrice, objectif, critère ou autre type de limite visant à imposer un plafond de contamination.

Récepteur — Personnes ou biens qui pourraient subir les conséquences préjudiciables d'un contaminant. Les récepteurs peuvent comprendre des collectivités, des systèmes écologiques, des biens-fonds ou des plans d'eau.

Site confisqué — À la dissolution d'une société, tous les terrains qu'elle détient et dont elle n'a pas disposé sont confisqués au profit de la province. Les types de biens confisqués vont des réserves des logements en copropriété d'un pied carré aux routes, aux immeubles d'habitation, aux terrains et aux sites contaminés. Un site confisqué n'est pas nécessairement contaminé, mais le cas échéant, le gouvernement doit assumer la responsabilité de l'assainissement du site puisque la société qui en était propriétaire à l'origine a été dissoute.

Site contaminé — Site où il y a présence de contaminants à des concentrations :
a) excédant les niveaux de fond (naturels) et qui posent ou pourraient poser un risque immédiat ou à long terme pour la santé humaine ou l'environnement, ou
b) qui excèdent les niveaux stipulés dans les politiques et les règlements.

Stellite — Alliage cobalt-chrome-tungstène à haute résistance.

Stratégie d'assainissement — La méthode d'assainissement choisie pour un site contaminé particulier. Ces stratégies peuvent comprendre, entre autres, celles-ci :

a) « L'excavation et l'élimination » complètes — tout le matériel contaminé est excavé et éliminé ailleurs.

b) Des mesures de gestion du risque (MGR) — choix et mise en oeuvre d'une stratégie de contrôle du risque, suivie d'un programme permanent de surveillance et d'évaluation de l'efficacité de la stratégie. Les MGR peuvent comprendre des interventions directes d'assainissement ou d'autres stratégies visant à réduire la probabilité, l'intensité, la fréquence ou la durée de l'exposition à la contamination. Ces autres stratégies peuvent inclure des mesures de contrôle institutionnelles (telles que le zonage ou des restrictions relatives à l'utilisation des terres) et l'utilisation de couches de couverture pour former une barrière entre le matériel contaminé et la surface pour limiter la migration du contenu du site.

c) Toute combinaison des mesures susmentionnées.

Substratum fracturé — Séparation dans une formation géologique comme un joint ou une faille qui divise la roche en deux pièces ou plus.

Surveillance — Observer les changements sur un site au fil du temps, par exemple en mesurant à intervalles réguliers les niveaux de contaminants.

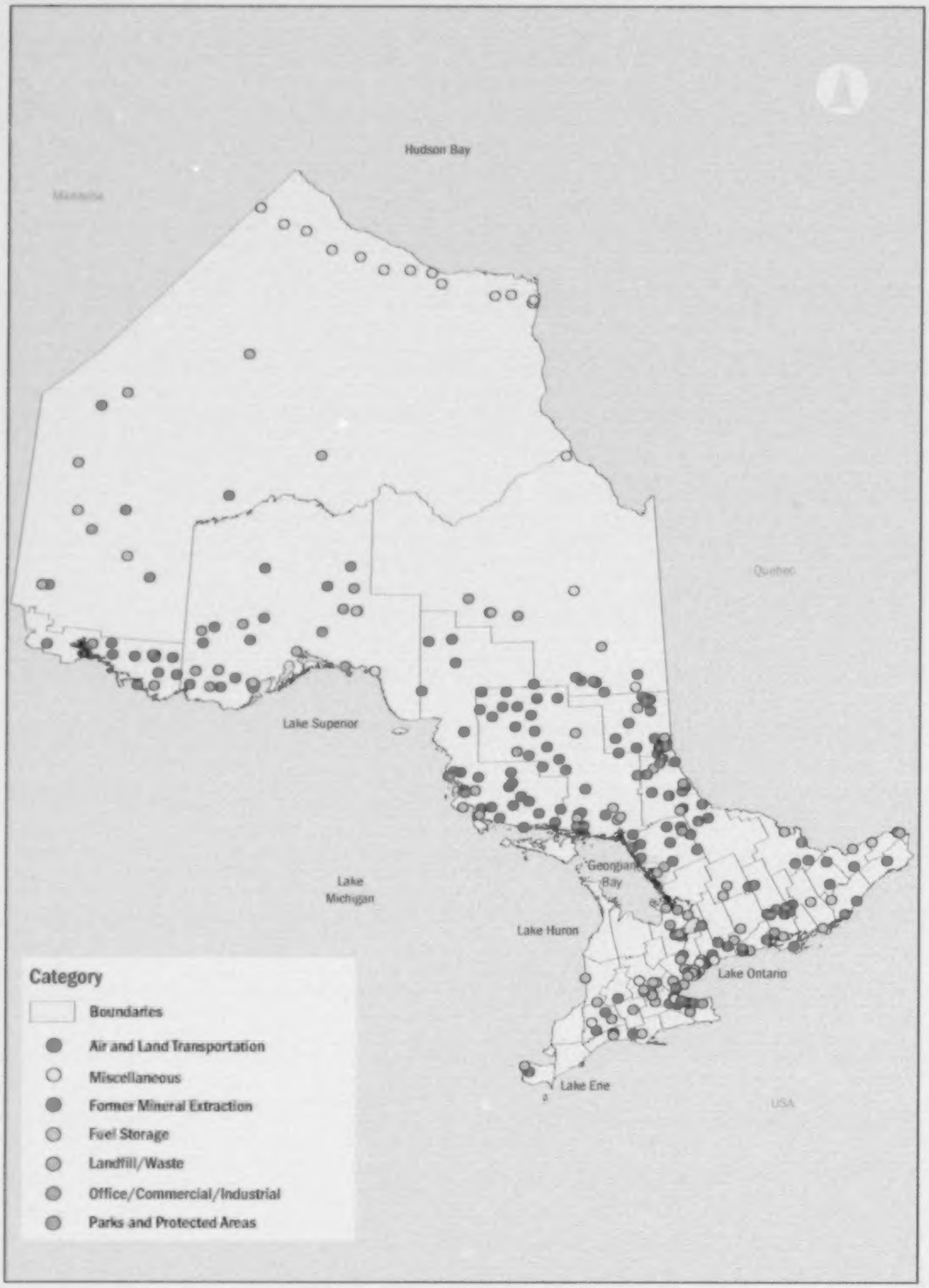
Taux d'actualisation — Le taux d'intérêt utilisé pour calculer la valeur actuelle.

Valeur actualisée — La valeur actuelle d'une somme future ou de flux de trésorerie futurs que l'on établit au moyen d'un taux de rendement spécifié ou d'un taux d'actualisation. Par exemple, si une personne investit 1 000 $ dans un CPG échéant dans un an et dont le taux de rendement est de 5 %, le montant de 1 000 $ aura grimpé à 1 050 $ à la fin de la période de 12 mois. En termes comptables, 1 000 $ correspond à la valeur actualisée de 1 050 $ compte tenu de ce taux de rendement.

Voie d'exposition — Chemin ou moyen par lequel un récepteur peut être exposé à un contaminant ou être touché par un contaminant.

Annexe 4 — Emplacement des sites contaminés en Ontario

Source : Données fournies par les ministères et organismes gouvernementaux responsables de sites contaminés



Annexe 5 — Les 10 sites contaminés au titre desquels les passifs les plus élevés ont été comptabilisés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des renseignements fournis par les ministères et organismes gouvernementaux responsables de sites contaminés

Nom du site : Mine Steep Rock

Responsable de l'assainissement : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Emplacement : Atikokan

Superficie[1] **:** 5 260 hectares*

Catégorie de contamination : Ancienne extraction minière

Contaminants[2] **:** Métaux, arsenic, sulfate

État : En cours d'évaluation. Le site fait l'objet d'une surveillance active en vue de la détection de toute contamination environnementale, et les matières et structures instables trouvées sur le site sont sécurisées. On procède aussi à des études de l'état du sol, de la végétation et de l'eau afin d'atténuer les préoccupations relatives à la santé et la sécurité du public et à l'environnement.

Nom du site : Deloro

Responsable de l'assainissement : Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Emplacement : Municipalité de Marmora and Lake, comté de Hastings

Superficie[1] **:** 202 hectares*

Catégorie de contamination : Ancienne extraction minière

Contaminants[2] **:** Arsenic, cobalt, cuivre, nickel, déchets radioactifs de faible activité et autres matériaux

État : En cours d'assainissement. Les travaux d'assainissement continus ont permis de contenir plus de 95 % des matières dangereuses dans l'ancienne partie industrielle et minière du site. D'autres travaux sont en cours pour contenir le sédiment contaminé du ruisseau de Young, qui fait partie du site.

Nom du site : Kam Kotia

Responsable de l'assainissement : Ministère du Développement du Nord et des Mines

Emplacement : Robb Township

Superficie[1] **:** 500 hectares*

Catégorie de contamination : Ancienne extraction minière

Contaminants : Résidus miniers acidogènes, arsenic, cuivre, zinc, fer, manganèse, aluminium

État : En cours d'assainissement. Les résidus sur le site ont été recueillis et isolés dans une nouvelle installation de gestion des résidus, et la contamination fait l'objet d'un traitement continu. L'accès du public au site est limité.

Nom du site : Place de l'Ontario

Responsable de l'assainissement : Société d'exploitation de la Place de l'Ontario

Emplacement : Toronto

Superficie[1] **:** 38 hectares*

Catégorie de contamination : Divers

Contaminants[2] **:** Métaux, hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)

État : Assainissement prévu. Le sol a été contaminé par le remblai importé utilisé pour aménager le site d'origine. Des études techniques ont démontré que ces contaminants sont présents à de faibles niveaux et qu'ils posent un risque seulement s'ils sont perturbés (p. ex. par des activités de construction). Durant la construction, le site et le sol font l'objet d'une surveillance régulière afin d'atténuer les risques pour le personnel et le public.

Nom du site : Récif Randle

Responsable de l'assainissement : Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (responsabilité partagée avec plusieurs partenaires)

Emplacement : Rive sud du port de Hamilton (voisinage des quais 14, 15 et 16), Grands Lacs

Superficie[1] **:** 2 150 hectares*

Catégorie de contamination : Divers

Contaminants[2] **:** hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)

État : Assainissement prévu. Les sédiments contaminés se trouvent loin de la rive sous plusieurs mètres d'eau. La navigation dans cette zone est limitée afin de perturber le moins possible les sédiments, et l'accès du public depuis la rive est limité. Le guide de consommation du poisson de pêche sportive publié par le Ministère avise les pêcheurs des quantités de poissons qui peuvent être consommées sans danger pour chaque espèce présente dans le port de Hamilton afin d'atténuer encore plus les risques pour le public.

Nom du site : Site des BPC de Smithville

Responsable de l'assainissement : Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Emplacement : Smithville

Superficie[1] **:** 5,7 hectares*

Catégorie de contamination : Décharges/déchets

Contaminants[2] **:** Biphényles polychlorés (BPC)

État : En cours d'assainissement. La contamination est contenue dans un aquifère du substratum rocheux qui ne sert plus de source municipale d'approvisionnement en eau. Des puits de surveillance ont été placés entre la zone contaminée et les puits domestiques à l'extérieur de la zone contaminée afin de réduire les risques pour le public.

Nom du site : Résidus miniers du lac Crosswise

Responsable de l'assainissement : Ministère du Développement du Nord et des Mines

Emplacement : Coleman

Superficie[1] : 73,8 hectares*

Catégorie de contamination : Ancienne extraction minière

Contaminants[2] : Arsenic, cuivre, plomb, aluminium, fer

État : En cours d'évaluation. Des avis de santé publique ont été affichés sur les lieux, et le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique a publié les résultats de l'échantillonnage des sols afin d'informer les résidents et d'aider à les protéger.

Nom du site : Ancienne propriété Northstar et la Bishop Street Community

Responsable de l'assainissement : Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Emplacement : Cambridge

Superficie[1] : 70 hectares*

Catégorie de contamination : Usage administratif/commercial/industriel

Contaminants[2] : Trichloroéthylène (TCE), chrome hexavalent

État : En cours d'évaluation. Le Ministère continue de superviser l'exploitation, la surveillance et l'entretien des systèmes environnementaux afin d'assurer la protection continue de la santé humaine et de l'environnement naturel.

Nom du site : Projet de réaménagement de Regent Park – Phase 3

Responsable de l'assainissement : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Emplacement : Toronto

Superficie[1] : 8,4 hectares*

Catégorie de contamination : Usage administratif/commercial/industriel

Contaminants[2] : Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), métaux, biphényles polychlorés (BPC), composés organiques volatils (COV)

État : En cours d'assainissement. La contamination potentielle est due à l'utilisation qui a été faite des terres avant le développement de Regent Park dans les années 1950. L'analyse des sols indique que les contaminants se trouvent sous terre et ne posent pas de risques pour la santé et la sécurité des résidents de ces collectivités à moins d'être perturbés par des activités de construction. Tous les immeubles de Regent Park seront démolis dans le cadre du réaménagement, et tous les résidents seront déménagés avant le début des activités de réaménagement et d'assainissement afin de prévenir l'exposition aux contaminants.

Nom du site : Projet de réaménagement de Regent Park – Phases 4 et 5

Responsable de l'assainissement : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Emplacement : Toronto

Superficie[1] : 6,4 hectares*

Catégorie de contamination : Usage administratif/commercial/industriel

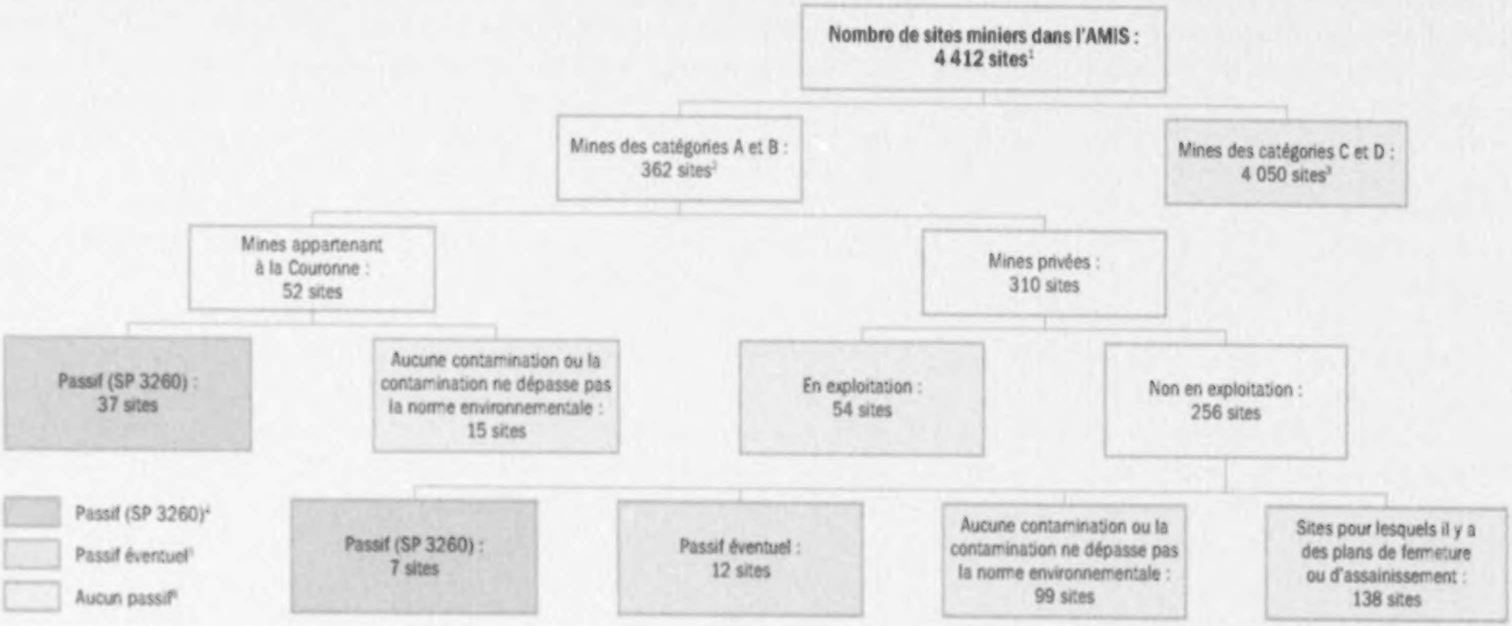
Contaminants[2] : Présence possible d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), de métaux, de biphényles polychlorés (BPC) et de composés organiques volatils (COV)

État : Assainissement prévu. La contamination potentielle est due à l'utilisation qui a été faite des terres avant le développement de Regent Park dans les années 1950. L'analyse des sols indique que les contaminants se trouvent sous terre et ne posent pas de risques pour la santé et la sécurité des résidents de ces collectivités à moins d'être perturbés par des activités de construction. Tous les immeubles de Regent Park seront démolis dans le cadre du réaménagement, et tous les résidents seront déménagés avant le début des activités de réaménagement et d'assainissement afin de prévenir l'exposition aux contaminants.

1. La superficie correspond à la superficie totale du site plutôt qu'à celle de la partie contaminée.
2. Les renseignements relatifs aux contaminants sont tirés des évaluations environnementales des sites.

Annexe 6 — État du passif des mines dans le Système d'information sur les mines abandonnées (AMIS)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Le système AMIS comprend toutes les mines qui n'étaient pas en exploitation au moment de l'entrée en vigueur de certaines modifications de la *Loi sur les mines* en 1991 et toutes les mines qui ont cessé d'exercer leurs activités, même temporairement, depuis 1991. Même si le nom du système laisse entendre que toutes ces mines sont abandonnées, un grand nombre d'entre elles appartiennent encore à des exploitants privés et ces derniers en sont responsables; de plus, certaines mines sont même de nouveau en exploitation. Les autres ont été vraiment abandonnées; la propriété et la responsabilité de ces mines ont été retournées à la Couronne. Des dangers physiques peuvent être présents dans toutes les mines.
2. Les mines de catégorie A ont fait l'objet d'un traitement intensif des minerais et les résidus miniers dépassent en général 1 million de tonnes. Les mines de catégorie B ont aussi fait l'objet d'un traitement des minerais, mais à plus petite échelle et les résidus miniers sont généralement inférieurs à 1 million de tonnes. Compte tenu de la présence de résidus miniers sur le site, seules les mines des catégories A et B comportent des possibilités de contamination permettant de déterminer que le site pourrait satisfaire aux critères de comptabilisation d'un passif à inclure aux termes du chapitre SP 3260.
3. Les mines des catégories C et D sont plus petites que celles des catégories A et B et le site ne comporte pas de résidus miniers. Dans le cas des mines de catégorie C, il se peut que le site comporte des ouvertures au jour dangereuses, des haldes à stériles ou des structures délabrées. En général, les mines de catégorie D comportent des éléments de surface seulement, comme des tranchées, des excavations de recherche ou des zones de décapage.
4. Sur les 52 mines des catégories A et B appartenant à la Couronne et consignées dans le système AMIS, 37 sont inscrites comme passif au titre des sites contaminés aux termes du chapitre SP 3260. De plus, sept mines privées sont inscrites comme passif au titre des sites contaminés aux termes du chapitre SP 3260 parce que les propriétaires ont des problèmes financiers et que le gouvernement croit qu'il devra probablement assumer la responsabilité de ces sites et les assainir.
5. Douze sites ont été divulgués comme un passif éventuel du gouvernement parce qu'il y a un risque que le gouvernement en devienne responsable, mais il est impossible de déterminer la probabilité de cette éventualité.
6. Les sites où il n'y a pas de contamination ou ceux dont la contamination ne dépasse pas les normes environnementales ne sont pas comptabilisés comme un passif aux termes du chapitre SP 3260. Ce groupe compte 15 mines des catégories A et B appartenant à la Couronne, les 54 sites privés en exploitation, 90 sites privés non en exploitation, 138 sites pour lesquels il y a un plan de fermeture accompagné d'une garantie financière ou un plan de réhabilitation (ce n'est pas un passif pour la province sauf si le propriétaire ne respecte pas le plan de fermeture et que la garantie financière donnée à la province est insuffisante) et les 4 050 mines des catégories C et D.

Section 3.11 Programme des mines et des minéraux

1.0 Contexte

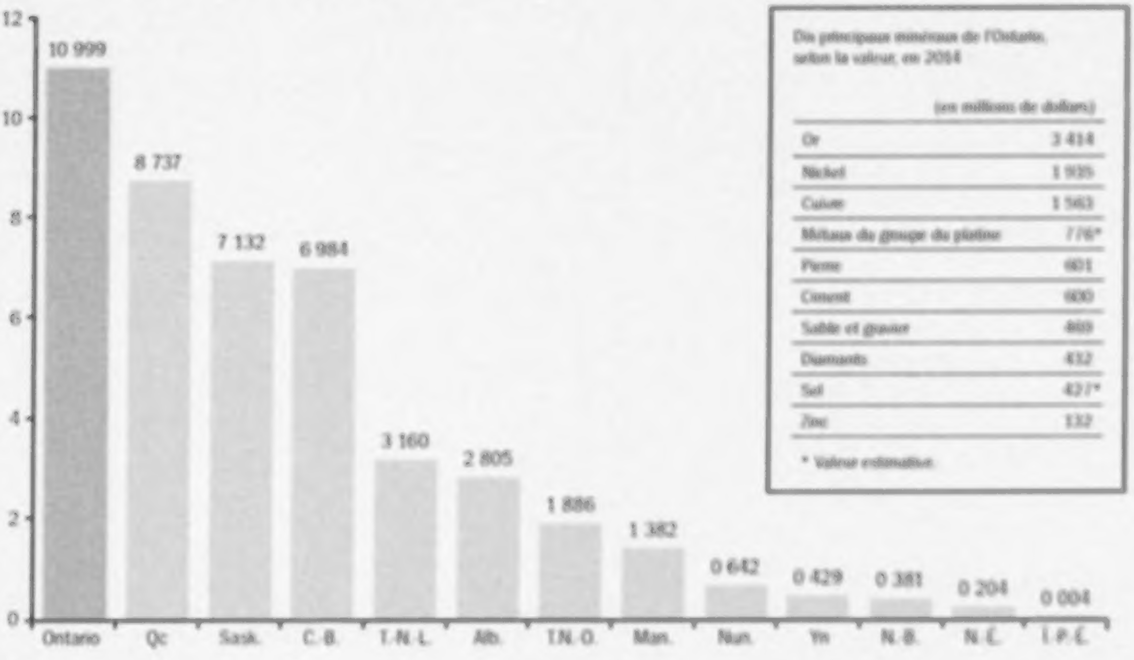
1.1 Aperçu

L'Ontario est le plus important producteur de minéraux au Canada, représentant 24,6 % de la production canadienne totale. La production de minéraux de la province a été évaluée à près de 11 milliards de dollars en 2014. La **figure 1** montre la production de minéraux de l'Ontario par rapport aux autres provinces et territoires du Canada, ainsi que les 10 principaux minéraux selon la valeur de production.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) est responsable de surveiller le

Figure 1 : Valeur de la production minière au Canada, 2014 (en milliards de dollars)

Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines



Dix principaux minéraux de l'Ontario, selon la valeur, en 2014

	(en millions de dollars)
Or	3 414
Nickel	1 935
Cuivre	1 563
Métaux du groupe du platine	776*
Pierre	601
Ciment	600
Sable et gravier	469
Diamants	432
Sel	427*
Zinc	132

* Valeur estimative.

secteur minier, conformément à la *Loi sur les mines* (la Loi). Les règles et règlements découlant de la Loi visent à favoriser la mise en valeur des ressources minières de l'Ontario. Cette mise en valeur comprend cinq étapes :

- l'exploration;
- l'évaluation;
- l'aménagement;
- la production;
- l'arrêt des activités et la surveillance.

L'**annexe 1** présente un aperçu de ces cinq étapes et des activités qu'elles englobent. En vertu de la Loi, ces activités doivent être menées en tenant compte des droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, et en minimisant les effets néfastes sur la santé et la sécurité publiques et sur l'environnement.

Les responsabilités particulières du Ministère sont les suivantes :

- recueillir et diffuser des données géoscientifiques (relatives aux sciences de la terre) en vue d'attirer et de canaliser les investissements dans le secteur minier, et de soutenir la planification de l'utilisation des terres;
- encourager et faciliter la participation des Autochtones à l'économie ontarienne en veillant à tenir compte des droits et de la culture des peuples autochtones et à respecter ceux-ci;
- encourager, promouvoir et faciliter des retombées économiques durables des ressources minières de l'Ontario;
- veiller à ce que les activités minières soient menées de manière responsable et durable, en minimisant leurs effets perturbateurs sur l'environnement;
- inspecter les mines pour s'assurer de leur conformité aux règles et règlements découlant de la Loi, et surveiller la réhabilitation des sites miniers (ce qui comprend la mobilisation et la détention de fonds pour garantir que les propriétaires privés de mines réhabilitent leurs sites) et les mines abandonnées;
- surveiller et assurer un accès public équitable aux terres de la Couronne de sorte que les ressources minières qui s'y trouvent puissent être explorées et exploitées, s'il y a lieu.

Le Ministère s'acquitte de ces responsabilités par l'entremise de la Division des mines et des minéraux, ainsi que de son Secrétariat du développement du Cercle de feu, qui est chargé de surveiller la mise en valeur des gisements minéraux dans la région du Cercle de feu, située dans le Nord de l'Ontario. En 2014-2015, le Ministère comptait plus de 270 employés à temps plein et ses dépenses ont totalisé 41 millions de dollars. La **figure 2** contient des renseignements plus détaillés sur la structure organisationnelle du Ministère.

1.2 Activités qui précèdent l'ouverture d'une mine

En Ontario, quelque 70 millions d'hectares de terres de la Couronne sont accessibles aux prospecteurs et aux sociétés minières à des fins d'exploration, d'évaluation et d'exploitation des ressources minières.

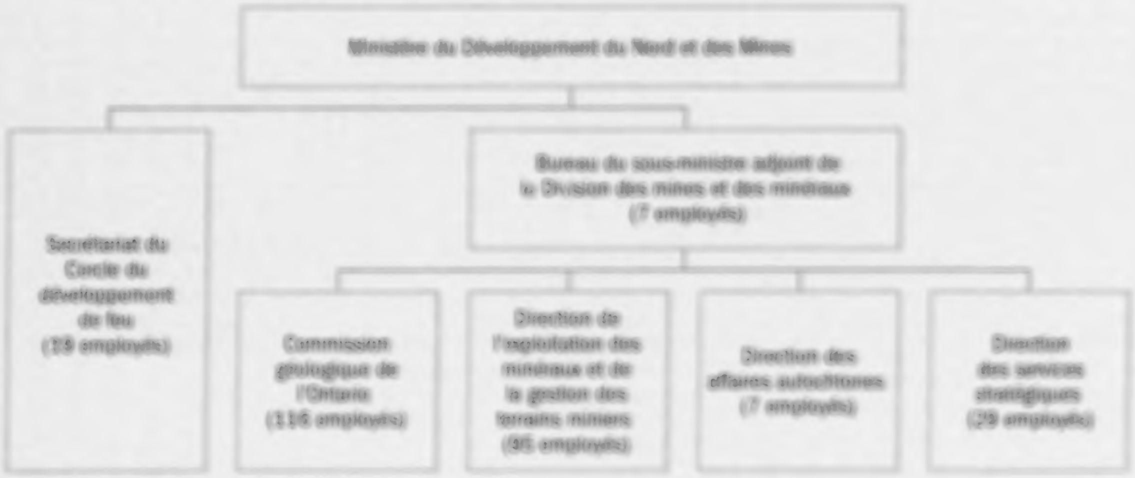
À l'étape de l'exploration, un prospecteur autorisé doit d'abord jalonner un claim minier. Le prospecteur délimite une parcelle de terrain pour laquelle il souhaite obtenir les droits exclusifs d'exploration du potentiel minier. Le jalonnement physique d'une parcelle de terrain consiste à tracer la ligne de démarcation du périmètre du terrain à l'aide de poteaux d'angle, de lignes de démarcation et de poteaux de ligne de démarcation. Le Ministère autorise également les prospecteurs à effectuer un « jalonnement sur carte » des claims relativement aux terrains du Sud de l'Ontario qui ont été divisés en territoires ou en cantons – c'est-à-dire que les prospecteurs indiquent sur une carte, au moyen d'un formulaire de demande, le périmètre du claim.

La superficie d'un claim peut aller de 16 hectares (une unité de base) à 256 hectares (16 unités de base).

Ces cinq dernières années, les prix des métaux et des minéraux ont considérablement reculé en

Figure 2 : Structure organisationnelle du ministère du Développement du Nord et des Mines, 2014-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à partir de l'information fournie par le ministère du Développement du Nord et des Mines



raison de la faiblesse de la demande mondiale. Cette situation a eu une incidence directe sur les activités minières dans la province. Comme le montre la **figure 3**, les dépenses en exploration ont atteint un sommet en 2011, mais elles ont diminué de façon marquée depuis. Le nombre d'unités de claim actives a aussi chuté depuis 2011.

Il peut s'écouler 10 ans ou plus entre les activités d'exploration initiales et l'ouverture d'une mine et, dans les faits, la plupart des travaux d'exploration ne se soldent pas par un passage à l'étape de la production. Par conséquent, les sociétés minières ne cessent d'explorer des terrains et de chercher des possibilités d'exploitation minière.

Afin de mettre en valeur le potentiel minier de la province et d'attirer les investissements dans l'exploration, le Ministère :

- fournit à l'industrie un accès à un dépôt de données géologiques en ligne, qui contient plus de 18 000 cartes, rapports et ensembles de données de la Commission géologique de l'Ontario, et plus de 80 000 rapports de travaux d'exploration soumis par le secteur privé;
- surveille le climat d'investissement et analyse la santé et les tendances de l'industrie;
- élabore des initiatives et des politiques en réaction à ces tendances.

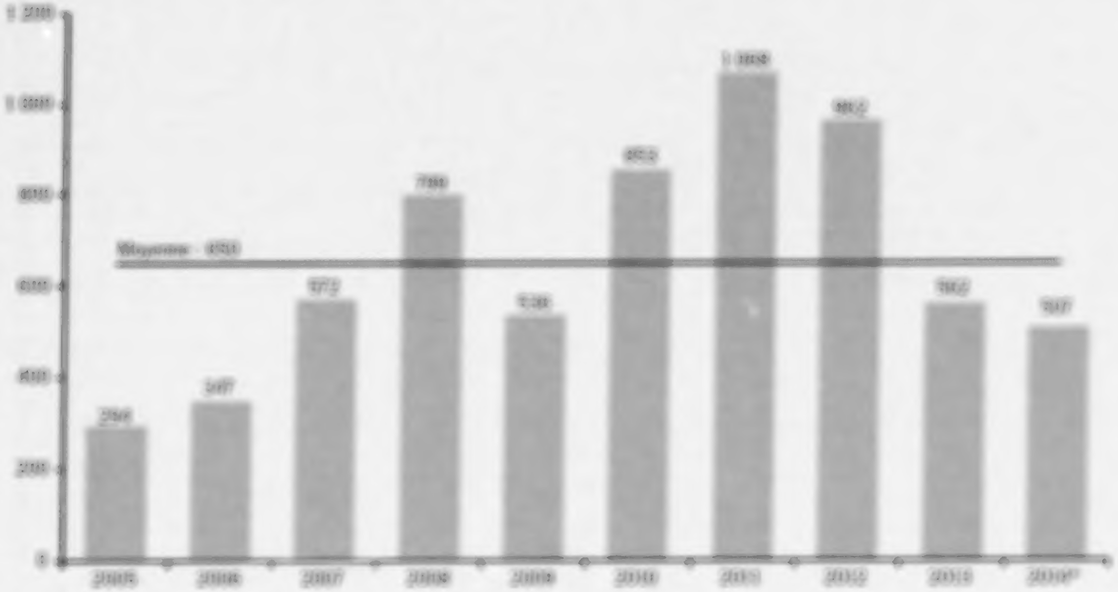
Le Ministère participe également à des salons professionnels et des conférences sur l'exploration et l'exploitation minières pour montrer le potentiel minier de l'Ontario et favoriser les investissements dans la province. Par ailleurs, il s'appuie sur le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour promouvoir le secteur minier de l'Ontario dans le cadre des missions commerciales et des circuits à l'intention des médias.

1.3 Activités qui suivent la fermeture d'une mine

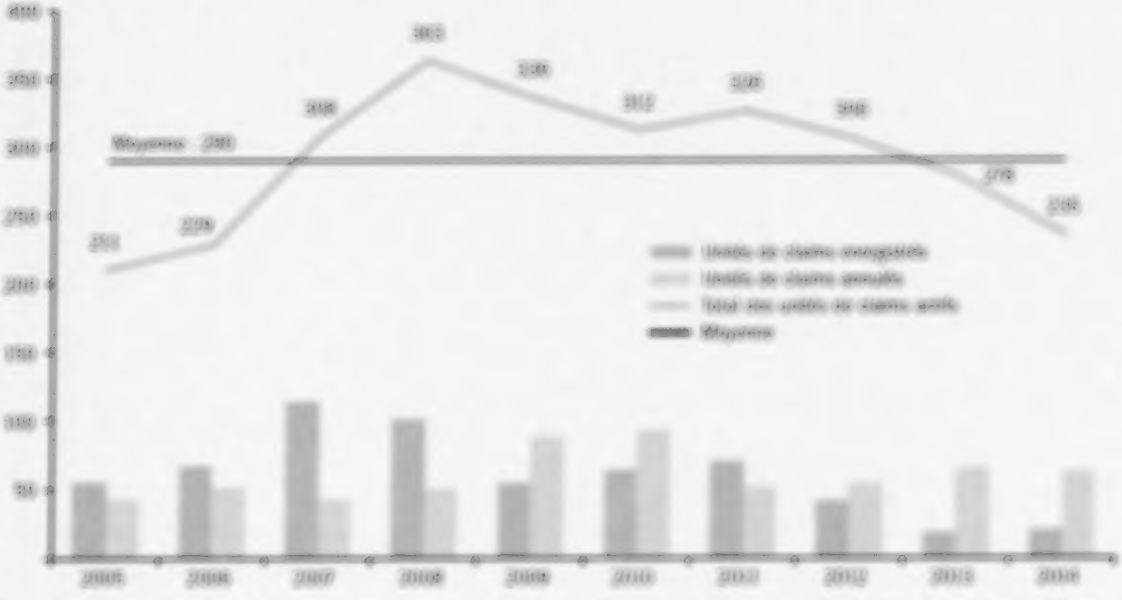
Les activités minières peuvent avoir des répercussions importantes sur le milieu ambiant. Elles peuvent avoir une incidence sur les eaux souterraines et les eaux de surface, la vie aquatique, le sol, la végétation, la faune et la qualité de l'air. Les changements induits dans l'environnement par les activités minières peuvent aussi avoir des conséquences graves pour la sécurité et la santé publiques. Par conséquent, en vertu de la

Figure 3 : Dépenses d'exploration par l'industrie et unités de claims miniers actifs en Ontario, 2005-2014

Dépenses d'exploration (en millions de dollars)



Unités de claims miniers actifs (en milliers)



Loi sur les mines, tous les terrains touchés par des activités minières doivent être réhabilités lorsqu'une mine cesse d'être exploitée.

Avant de pouvoir entreprendre la construction d'une mine, les sociétés minières doivent préparer un plan de fermeture de la mine. Ce plan indique comment le terrain touché sera réhabilité et quel sera le coût de cette réhabilitation. [illegible]

[illegible]

Comme le montre la **figure 8**, en août 2015, le Ministère avait reçu 157 plans de fermeture et des garanties financières [illegible]

[illegible]

Figure 8 : Garanties financières, août 2015

Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines

Forme de garantie	Description	Nombre de plans	Montant (en dollars)
Lettre de crédit	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Espèces		[illegible]	[illegible]
Cautionnement	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Total partiel des garanties jugées plus sûres		**157**	**[illegible]**
Test de solvabilité	[illegible]	10	[illegible]
Biens remis en nantissement	[illegible]	2	[illegible]
Total partiel des garanties jugées moins sûres		**[illegible]**	**[illegible]**
Total		**[illegible]**	**[illegible]**

Nota : [illegible]

1.4 Mines abandonnées

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

[illegible]

1.5 Recettes tirées de l'exploitation minière

[illegible]

[illegible]

Figure 5 : Mines en Ontario, août 2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à partir de l'information fournie par le ministère du Développement du Nord et des Mines

	Nombre de mines		
Description	**Secteur privé**	**Couronne**	**Total**
Mines ouvertes			
Mines qui sont exploitées à l'heure actuelle	43	–	**43**
Mines qui ne sont pas exploitées à l'heure actuelle	78	–	**78**
Total	**121**	–	**121**
Mines fermées			
Mines en cours de fermeture	11	–	**11**
Mines qui sont fermées, mais qui sont soumises à une surveillance environnementale	7	–	**7**
Mines entièrement fermées	4	–	**4**
Total	**22**	–	**22**
Mines abandonnées			
Mines abandonnées dont la contamination satisfait au critère comptable du secteur public pour la constatation d'éléments de passif[1]	19	37	**56**
Mines abandonnées dont la contamination ne satisfait pas au critère comptable du secteur public pour la constatation d'éléments de passif[2]	291	15	**306**
Mines abandonnées présentant uniquement des risques matériels	1 678	2 372	**4 050**
Total partiel	**1 988**	**2 424**	**4 412**
Mines abandonnées qui sont réhabilitées par d'autres ministères[3]	–	3	**3**
Total	**1 988**	**2 427**	**4 415**

1. Se reporter à la section 3.10 du présent rapport annuel pour obtenir des renseignements plus détaillés sur la norme SP 3260 - Passif au titre des sites contaminés.
2. Selon le ministère du Développement du Nord et des Mines, soit la contamination de ces sites ne dépasse pas la norme requise pour la déclaration d'un passif, soit ces sites sont assortis de plans de fermeture de mine qui tiennent compte de la contamination.
3. Ministère des Richesses naturelles et des Forêts – mine Steep Rock et mine Adams; ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique – mine Deloro.

Figure 6 : Risques présents dans des mines abandonnées en Ontario, août 2015

Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines

	Nombre de risques présents aux						
	sites contaminés qui satisfont au critère de constatation d'un passif		**sites contaminés qui ne satisfont pas au critère de constatation d'un passif**		**sites où sont présents uniquement des risques matériels**		
Type de risque aux sites abandonnés	**Couronne**	**Secteur privé**	**Couronne**	**Secteur privé**	**Couronne**	**Secteur privé**	**Total**
En surface ou près de la surface (p. ex. puits, mines à ciel ouvert)	165	112	86	1 781	5 261	4 387	**11 792**
Structures (p. ex. bâtiments, usines de concentration)	112	73	102	435	229	406	**1 357**
Souterrain (p. ex. chambres*, ouvertures latérales)	26	14	15	323	271	297	**946**
Résidus (p. ex. stockages de pierres, stériles)	68	58	48	424	232	403	**1 233**
Inconnu	1	0	2	19	8	21	**51**
Total	**372**	**257**	**253**	**2 982**	**6 001**	**5 514**	**15 379**

* Les chambres sont des ouvertures dans le sol qui découlent de l'extraction du minerai d'une mine.

La plupart des années, l'impôt sur les bénéfices miniers représente 90 % des recettes totales tirées de l'exploitation minière.

La *Loi sur les mines* énonce les tarifs imposés pour l'utilisation de terres de la Couronne, y compris le loyer relatif aux baux miniers et aux permis d'exploitation minière, et le taux de l'impôt sur les terrains miniers (anciennement appelé « impôt calculé sur la superficie en acres ») appliqué aux terrains privés.

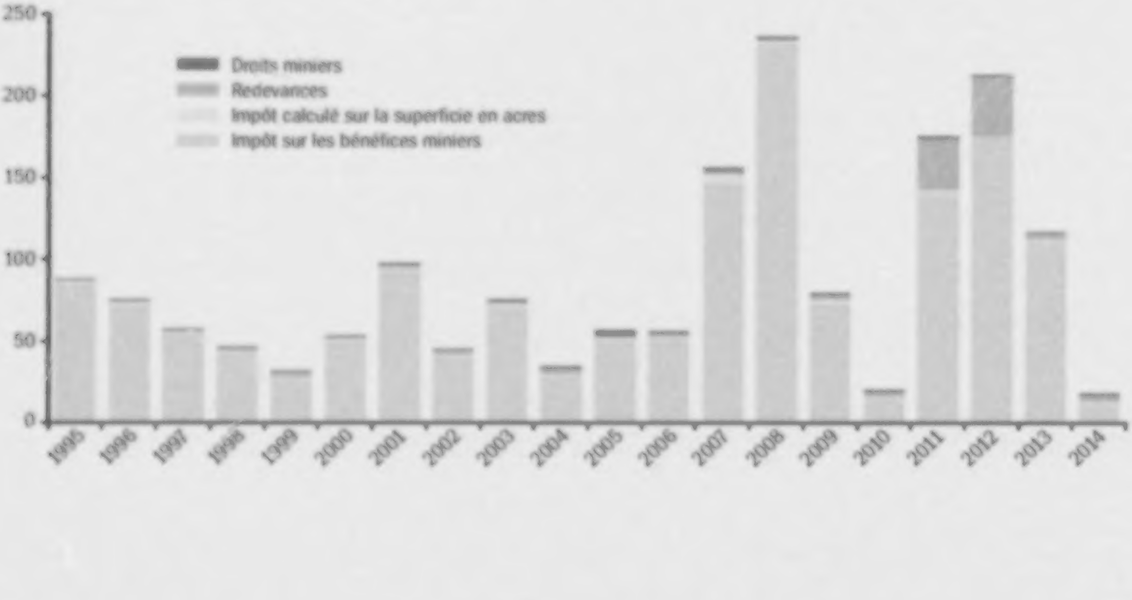
Les recettes provenant de ces diverses sources sont présentées à la **figure 7**. Ces 20 dernières années, soit de 1995 à 2014, les recettes tirées de l'exploitation minière ont beaucoup fluctué et ont atteint leur niveau le plus bas en 2014 (elles ont été de 18,6 millions de dollars, après avoir atteint le niveau record de 236,7 millions en 2008). Les recettes tirées de l'exploitation minière sont tributaires des variations de la demande mondiale et des prix des minéraux, et ces dernières années, une baisse des prix des produits de base et de la demande a entraîné une diminution de ces recettes pour la province.

1.6 Cercle de feu

Le Cercle de feu est une région riche en minerai située dans le Nord de l'Ontario, dans les basses terres de la baie James, à environ 500 kilomètres au nord-est de Thunder Bay. Il s'agit d'une région éloignée exempte de toute infrastructure permettant d'établir une liaison avec les routes, les voies ferrées et les réseaux électriques existants. Elle a une superficie d'environ 5 000 kilomètres carrés, et la plupart des gisements découverts jusqu'ici se trouvent dans une parcelle de 20 kilomètres de long. L'emplacement géographique du Cercle de feu est indiqué à l'**annexe 2**.

Les premières activités d'exploration dans la région, en 2001, ont révélé d'importants gisements de nickel, de cuivre, de zinc et de platine. C'est toutefois la découverte des premières quantités commerciales de chromite en Amérique du Nord, en 2008, qui a suscité un vif intérêt pour cette région. La chromite est un minerai utilisé pour produire du ferrochrome, un alliage essentiel à la fabrication de l'acier inoxydable, qui fait l'objet d'une forte demande à l'échelle du globe. On estime que le gisement de chromite représente au moins 220 millions de tonnes de minerai, ce qui en ferait

Figure 7 : Recettes tirées de l'exploitation minière en Ontario, 1995-2014 (en millions de dollars)
Source des données : Comptes publics de l'Ontario



Chapitre 3 • Section 3.11

l'un des plus importants gisements dans le monde. À eux seuls, les gisements de chromite et de nickel dans cette région ont une valeur potentielle estimative de 60 milliards de dollars.

1.6.1 Secrétariat du développement du Cercle de feu

En 2010, le gouvernement a mis sur pied le Secrétariat du développement du Cercle de feu, qui est chargé de consulter les peuples autochtones, les habitants du Nord de l'Ontario et la collectivité minière ainsi que de travailler avec ceux-ci pour favoriser le développement durable du Cercle de feu. Le Secrétariat compte 19 employés à temps plein dans ses bureaux de Sudbury, de Thunder Bay et de Toronto. Depuis son établissement en 2010, le Secrétariat a engagé des dépenses de fonctionnement s'élevant à 13,2 millions de dollars. Il a aussi distribué 15,8 millions de dollars à des collectivités autochtones sous forme de paiements de transfert aux fins du renforcement de leur capacité (par exemple, pour l'offre d'un soutien opérationnel et la réalisation d'initiatives d'éducation et de formation afin qu'elles renforcent leur capacité de participer au secteur minier) ainsi que d'autres types de soutien financier. Les autres types de soutien financier comprennent le financement d'un poste d'agent de liaison local dans les réserves, et un financement relatif à la négociation de l'entente-cadre régionale entre la province et les neuf Premières Nations Matawa touchées par la mise en valeur des ressources dans la région. L'entente-cadre régionale précise la manière dont la province et les neuf Premières Nations collaboreront au sujet de leurs priorités communes, ce qui comprend la surveillance environnementale à long terme, la planification des infrastructures, le développement socioéconomique et le partage des revenus tirés des ressources.

1.6.2 Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu

Afin de remédier aux difficultés que présente le Cercle de feu en matière d'infrastructure, le gouvernement a aussi créé la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu en août 2014. Celle-ci a comme objectif de réunir les collectivités autochtones et les secteurs public et privé pour :

- créer des partenariats en vue d'encourager l'exploration et le développement du Cercle de feu;
- prendre des décisions concernant les investissements liés à la mise en place d'une infrastructure de transport (notamment en ce qui a trait à la meilleure façon d'utiliser le montant d'un milliard de dollars que le gouvernement de l'Ontario a affecté à l'infrastructure du Cercle de feu dans son budget de 2014);
- encourager et favoriser le développement économique pour les Autochtones et les non-Autochtones qui habitent dans la région du Cercle de feu.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) a mis en place des systèmes et des processus efficaces pour :

- soutenir l'exploration et la mise en valeur viables et responsables des ressources minérales de l'Ontario;
- assurer la conformité aux lois et aux politiques ministérielles pertinentes;
- mesurer son efficacité pour ce qui est d'encourager la mise en valeur et l'utilisation des ressources minérales de la province tout en minimisant les répercussions des activités

minières sur la santé publique et l'environnement, et faire rapport à ce sujet.

La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Notre travail d'audit s'est effectué principalement au bureau principal du Ministère, à Sudbury, accompagné de visites à ses deux bureaux les plus importants, à Thunder Bay et à Timmins, de novembre 2014 à avril 2015. Nous avons interrogé les employés participant directement aux activités suivantes :

- la promotion des possibilités d'exploitation minière en Ontario;
- l'administration de la tenure des terres (ce qui comprend la gestion des jalonnements et des claims);
- la collecte et la diffusion de l'information géologique;
- l'examen des plans de fermeture et des garanties financières;
- la surveillance et la réhabilitation des mines abandonnées;
- le renforcement de la capacité des Premières Nations et les relations avec celles-ci.

Nous avons aussi examiné des documents pertinents associés à divers secteurs d'activités du Ministère.

Outre le travail effectué auprès du Ministère, nous avons interrogé des membres clés du personnel du ministère des Finances au sujet de l'application de la *Loi sur les mines* et de l'administration des redevances sur les diamants, et nous avons eu des discussions avec des employés du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique et du ministère des Richesses naturelles et des Forêts pour mieux comprendre leurs processus d'inspection des mines en activité et leurs rôles dans le développement du Cercle de feu.

Nous avons rencontré des membres des Premières Nations, notamment le conseil des Premières Nations Matawa, pour connaître leur point de vue sur le développement du Cercle de feu. Nous avons aussi visité la réserve de la Première Nation Webequie et rencontré ses dirigeants et ses membres pour savoir ce qu'ils pensaient des travaux entrepris par le Secrétariat du développement du Cercle de feu pour favoriser le développement de cette région.

Nous avons également rencontré un certain nombre d'associations industrielles pour obtenir leur avis sur le secteur minier en Ontario, et nous avons effectué des recherches au sujet des pratiques relatives au secteur minier dans d'autres administrations.

Nous avons aussi examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de la province afin de déterminer la portée et l'étendue de notre audit.

Les puits de mine et les carrières liés à l'extraction de ressources en agrégats comme le gravier, le sable, l'argile, le granite et la pierre sont réglementés par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats*, et ils n'étaient donc pas compris dans la portée du présent audit.

3.0 Résumé

Il est ressorti de notre audit que le Ministère a fait preuve d'un manque d'efficacité pour ce qui est d'encourager la mise en valeur des minéraux en temps opportun. La chute des prix des minéraux observée ces dernières années a eu une incidence sur les activités minières dans la province, et l'Ontario se situe presque au bas de l'échelle au Canada en ce qui concerne l'attraction d'investissements dans le secteur minier. Selon l'édition 2014 d'une enquête annuelle de l'Institut Fraser auprès des sociétés d'extraction et d'exploration minières, l'Ontario se classait au neuvième rang des provinces et des territoires du Canada au chapitre de l'attractivité de l'investissement dans l'exploration minière, bien qu'il applique l'un des taux d'impôt sur l'exploitation minière les plus bas au pays. Le taux marginal effectif de l'impôt sur l'exploitation

minière est de 5,6 % en Ontario, comparativement à un taux national moyen de 8,6 %. Les dépenses en exploration en Ontario ont atteint un sommet en 2011, et ont diminué de plus de 50 % depuis.

La découverte de riches gisements minéraux dans le Cercle de feu, qui est situé dans une région éloignée du Nord de l'Ontario, constitue l'une des plus importantes occasions d'exploitation minières des dernières années dans la province. Nous avons constaté que le Ministère a travaillé avec assiduité pour conclure, avec les collectivités autochtones, une entente-cadre régionale qui établit un processus de négociation communautaire pour le développement du Cercle de feu, et qu'il a financé des initiatives d'éducation et de formation pour renforcer la capacité des collectivités autochtones de profiter pleinement des possibilités futures dans le secteur minier. Cependant, on est encore loin du moment où les gisements, découverts en 2008, commenceront à être exploités, et nous avons observé que le Ministère n'a pas établi de plan ou d'échéancier détaillés pour le développement de la région.

Nous avons aussi constaté que le Ministère n'a pas mis en place de processus adéquats pour gérer les plans de fermeture de mine et la réhabilitation des mines abandonnées. Plus particulièrement, les plans ne sont pas examinés de façon appropriée lorsqu'ils sont soumis pour la première fois, et ils ne sont pas mis à jour régulièrement pour tenir compte des coûts et des normes actuels.

En outre, le manque d'information à jour sur les risques existants et les coûts de réhabilitation ainsi que l'absence d'un financement constant faisaient en sorte qu'il était difficile pour le Ministère d'élaborer une stratégie complète de réhabilitation pour les mines abandonnées.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Les stratégies de promotion du Ministère peuvent s'avérer inefficaces :** Le Ministère participe à environ cinq événements commerciaux et d'investissement tous les ans et il s'appuie sur d'autres ministères pour l'exécution de certaines autres de ses activités de promotion, mais il n'a entrepris aucune évaluation de l'efficacité de ces activités pour ce qui est d'attirer les investisseurs. Par exemple, bien que des cibles de rendement aient été établies pour l'établissement de contacts et les rencontres en vue de discuter des possibilités d'investissement dans la province, le Ministère n'a pas effectué de suivi constant pour déterminer si ces rencontres ou ces contacts donnaient lieu à des investissements importants.
- **Le Ministère met du temps à rendre les données géoscientifiques accessibles à l'industrie minière :** Nous avons examiné la liste des projets de cartographie du Ministère devant être achevés en 2014 et avons constaté que plus du tiers de ceux-ci accusaient un retard de 19 mois en moyenne. Outre la publication de ses cartes et rapports géologiques, le Ministère rend également publiques toutes les données sur les évaluations géologiques soumises par les prospecteurs. Toutefois, au moment de notre audit, nous avons observé que plus de 1 250 évaluations géologiques produites depuis 2013 n'avaient pas encore été rendues accessibles au public au moyen d'une base de données interrogeable. Par conséquent, les promoteurs éventuels ne pouvaient accéder facilement à ces renseignements techniques afin de repérer les occasions d'exploration et de mise en valeur des minéraux.
- **Le manque de clarté concernant le devoir de consulter les collectivités autochtones ralentit l'investissement :** Les investisseurs éventuels doivent fournir aux collectivités autochtones de l'information sur les répercussions de leurs projets miniers, et veiller à régler toutes les préoccupations soulevées par les collectivités. Les associations de l'industrie minière nous ont dit que la délégation de cette responsabilité au secteur privé peut décourager l'investissement en raison des coûts élevés du déplacement vers un grand nombre de collectivités autochtones

éloignées, et parce qu'il n'était possible de prévoir ni la durée ni l'issue des consultations.

- **Il y a eu peu d'aménagements infrastructurels dans le Cercle de feu jusqu'ici :** L'éloignement du Cercle de feu fait en sorte que des investissements importants dans l'infrastructure sont requis pour faciliter l'accès à cette région et favoriser le développement de celle-ci. La région compte plus de 10 collectivités des Premières Nations ou réserves qui doivent être consultées au sujet de tous les travaux d'aménagement effectués dans le Cercle de feu. En 2010, le Ministère a mis sur pied le Secrétariat du développement du Cercle de feu pour que celui-ci dirige le développement général de la région, ce qui comprend la coordination des aménagements infrastructurels et de la consultation des Autochtones. En outre, en 2014, le gouvernement de l'Ontario a affecté un montant d'un milliard de dollars à la région, sous réserve de l'octroi d'un financement de contrepartie par le gouvernement du Canada. Toutefois, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à fournir un tel financement en raison de l'absence de plans détaillés en matière de développement. Il a demandé au gouvernement provincial de présenter une demande au nouveau Fonds Chantiers Canada une fois qu'il aura établi des plans relatifs à des projets d'infrastructure particuliers dans la région. La province demeure résolue à consacrer un montant d'un milliard de dollars à la région, mais aucune partie du financement engagé n'a été dépensée à ce jour et, de toute façon, ce financement à lui seul ne suffira pas à combler les besoins en infrastructure de la région.
- **Il n'y a pas encore d'extraction de minéraux dans le Cercle de feu :** En 2013, une grande société minière d'envergure internationale qui détenait les droits de prospecter et d'éventuellement exploiter les gisements de chromite dans le Cercle de feu s'est retirée et a vendu la majeure partie de ses droits à une petite société minière canadienne. La société canadienne n'a pour l'instant établi aucun plan en vue d'exploiter des gisements. La plupart des gisements de chromite demeurent inaccessibles aux autres investisseurs éventuels à moins que la société canadienne consente à leur vendre ses droits.
- **Les plans de fermeture de mine ne font pas l'objet d'un examen technique suffisant :** Les employés du Ministère qui examinent les plans de fermeture de mine n'ont pas les connaissances techniques requises pour évaluer les plans relatifs aux mines qui présentent des risques élevés pour l'environnement. Ils peuvent demander aux spécialistes en réhabilitation du Ministère d'examiner ces cas, mais nous avons constaté que le Ministère n'a pas établi de lignes directrices indiquant les situations dans lesquelles les spécialistes devraient être consultés. Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de plans de fermeture que certaines menaces s'accompagnant d'un risque élevé n'avaient pas été soumises à l'examen des spécialistes, même si un tel examen pouvait être justifié.
- **Les garanties financières fournies par les sociétés minières peuvent ne pas suffire à payer le coût des fermetures :** Pour un tiers des plans de fermeture de mine, les garanties financières n'avaient pas été mises à jour. Après avoir procédé à un rajustement des garanties en fonction d'une inflation modeste, nous avons déterminé que le Ministère était exposé à un risque de 63 millions de dollars non couvert par des garanties financières. La province pourrait devoir assumer ce montant si les propriétaires privés n'étaient pas en mesure d'effectuer leurs travaux de réhabilitation. En outre, une société possédant 10 sites miniers a été autorisée, en vertu de la *Loi sur les mines*, à auto-assurer des coûts

de fermeture de mine d'un montant estimatif total de 654 millions de dollars.

- **Le Ministère n'a pas déterminé les coûts estimatifs de nettoyage des mines abandonnées :** Le Ministère n'a pas estimé le coût total de la réhabilitation des 4 400 sites miniers abandonnés en Ontario depuis 1993, et il ne connaît donc pas le coût actuel de ces travaux de réhabilitation. Il n'a pas non plus établi de plan à long terme pour la réhabilitation de ces sites. Ceux-ci présentent des risques pour la santé et la sécurité publiques et pour l'environnement. Ces quatre dernières années, le Ministère a consacré un financement annuel de seulement 4 millions de dollars au nettoyage de ces sites, majoré des excédents budgétaires d'autres programmes ministériels. Le Ministère a récemment déterminé que les coûts de la réhabilitation de 56 sites présentant les risques les plus élevés totalisaient à eux seuls 372 millions de dollars. Il ne dispose toutefois d'aucun plan aux fins de l'établissement du coût estimatif détaillé pour les autres sites. Au moment de notre audit, le Ministère était d'avis que le coût potentiel de la réhabilitation des autres sites se situait entre 163 millions et 782 millions de dollars.
- **Les mines abandonnées font l'objet de peu d'inspections ou de suivis :** Le Ministère procède à des activités minimales d'inspection et de suivi des mines abandonnées. Ces cinq dernières années, le Ministère a inspecté seulement 6 % environ des mines abandonnées (248 de celles-ci) en vue de s'assurer qu'elles ne présentaient pas de risques pour la santé publique et l'environnement. Des 362 mines considérées comme présentant un risque élevé, seulement 142 ont été inspectées.
- **L'Ontario a perçu de très faibles redevances de la seule mine de diamants de la province :** La société exploitant la seule mine de diamants en Ontario a extrait pour plus de 2,5 milliards de dollars de ce minerai entre le moment de son ouverture, en 2008, et 2014, mais elle a versé à la province des redevances de moins de 20 millions de dollars durant cette période. Cela représente moins de 1 % de la valeur des diamants extraits par la société jusqu'ici.

Le présent rapport contient 13 recommandations, qui regroupent 28 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit. De ces 28 mesures, 9 sont semblables à des mesures que nous avions recommandées dans le cadre de l'audit de ce programme que nous avons effectué en 2005.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) accueille volontiers le rapport et les recommandations de la vérificatrice générale. Nous entreprendrons la mise en oeuvre d'un certain nombre de recommandations dans un proche avenir, et nous déterminerons la marche à suivre en ce qui concerne les recommandations nécessitant du travail et des analyses additionnels en vue de leur mise en oeuvre par le Ministère.

La riche et longue tradition minière de l'Ontario a contribué à l'essor de notre province, et ce secteur d'activité continuera de jouer un rôle important dans le cadre d'une conjoncture économique et sociale en évolution. Le Ministère est déterminé à faire en sorte que l'Ontario demeure un chef de file en ce qui concerne l'investissement dans le secteur minier, tout en favorisant la durabilité de l'environnement ainsi que la participation des Autochtones à l'industrie minière, et en poursuivant le développement du Cercle de feu. Toutes ces priorités ont été mentionnées dans la lettre de mandat de la Première ministre Kathleen Wynne à l'intention de l'honorable Michael Gravelle, ministre du Développement du Nord et des Mines. Le Ministère est conscient du fait que, pour maintenir la position concurrentielle de la province, il est essentiel de poursuivre la collaboration avec

l'industrie, les Autochtones et d'autres intervenants. À cet égard, nous renouvelons notre Stratégie d'exploitation des minéraux en vue de renforcer le secteur minier en Ontario.

En outre, le Ministère a pris d'importantes mesures pour moderniser et renforcer l'industrie minière dans la province, ce qui comprend l'actualisation de la *Loi sur les mines* de l'Ontario afin de mieux concilier les intérêts du secteur et des Autochtones et les enjeux environnementaux. En vue de remédier à certaines lacunes mentionnées dans le présent audit, le Ministère a aussi créé les postes de coordonnateur des plans de fermeture et de spécialiste des eaux de surface afin d'assurer l'examen cohérent de tous les plans de fermeture. Tous les sites assortis de plans de fermeture seront inspectés selon un calendrier d'inspection quinquennal, et nous élaborerons des plans opérationnels et financiers à court et à long terme pour le nettoyage des sites miniers prioritaires qui présentent des risques pour la santé et la sécurité des personnes ou l'environnement.

L'Ontario continue de travailler en partenariat avec l'industrie et les collectivités à l'appui du développement du Cercle de feu, pour faire en sorte que les Premières Nations, la province et le Canada puissent profiter de ses immenses retombées éventuelles. En mars 2014, L'Ontario a signé une entente-cadre historique avec les Premières Nations Matawa pour guider les négociations relatives au développement du Cercle de feu. Le budget de 2014 a prévu un financement d'un milliard de dollars destiné aux aménagements infrastructurels stratégiques dans la région du Cercle de feu, et, en août 2014, l'Ontario a mis sur pied la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu afin qu'on puisse aller de l'avant de manière intelligente et durable, et en collaboration avec les Premières Nations, le secteur privé et les collectivités.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 L'Ontario pourrait en faire plus pour attirer l'investissement dans le secteur minier

Les dépenses en exploration et les claims actifs en Ontario ont atteint un sommet en 2011, mais ils ont diminué de façon marquée de 2011 à 2014 (voir la **figure 3**). La chute des prix des minéraux observée ces dernières années a eu une incidence sur les activités minières dans la province, et selon l'édition 2014 d'une enquête annuelle de l'Institut Fraser auprès des sociétés d'extraction et d'exploration minières, l'Ontario se classait au neuvième rang des provinces et des territoires du Canada au chapitre de l'attractivité de l'investissement dans l'exploration minière, en recul de trois places par rapport à 2013.

Trois facteurs peuvent influer sur la capacité de la province à attirer efficacement l'investissement dans son secteur minier :

- le Ministère n'a pas évalué l'efficacité de ses stratégies de promotion;
- le Ministère a mis du temps à produire les données géoscientifiques sur lesquelles les investisseurs pourraient s'appuyer pour déterminer le potentiel minier;
- le Ministère crée de l'incertitude pour l'industrie minière en déléguant aux sociétés privées la responsabilité de consulter les collectivités autochtones au sujet des projets d'activités minières.

4.1.1 L'efficacité des stratégies de promotion n'est pas évaluée

La stratégie de promotion de 2012 du Ministère à l'intention de la Division des mines et des minéraux (la Division) a déterminé un certain nombre d'activités visant à promouvoir l'Ontario en tant que destination de choix à l'échelle internationale

pour l'exploration, l'exploitation et l'investissement miniers. Ces activités comprennent les suivantes :

- forger des relations avec l'industrie et d'autres intervenants pour repérer les enjeux et combler les lacunes en matière de communication et d'information;
- amener les médias à diffuser le message que l'Ontario est activement à la recherche de nouveaux investissements dans le secteur minier;
- assurer une présence aux événements et aux salons professionnels internationaux et nationaux qui cadrent avec les objectifs de promotion;
- élaborer des campagnes de promotion directe visant les cadres supérieurs clés de sociétés minières, d'institutions financières et de banques;
- établir une collectivité en ligne pour le secteur afin d'amener les publics cibles à partager l'information et leurs opinions;
- produire des documents de promotion et d'information axés sur les avantages.

Nous avons toutefois constaté que les efforts de promotion de la Division consistent en majeure partie à participer tous les ans à environ cinq événements liés au commerce et l'investissement en vue de faire connaître les possibilités d'exploitation minière en Ontario ainsi que de promouvoir la disponibilité de travaux et de bases de données sur les découvertes en géosciences.

La Division s'appuie également sur le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et sur le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour l'exécution de certains éléments de sa stratégie, dont la promotion du secteur minier ontarien durant les missions commerciales et les circuits à l'intention des médias, la création de documents promotionnels et de matériel sur l'image de marque pour les événements promotionnels, et le maintien d'une présence en ligne relative au secteur minier dans le cadre de la promotion générale de l'investissement en Ontario.

Le Ministère n'a pas évalué l'efficacité de ses efforts de promotion actuels, et il n'a pas cherché à déterminer si la gamme d'activités qu'il menait permettait de maximiser l'exposition à des investisseurs éventuels. Par exemple, bien que des cibles de rendement aient été établies pour l'établissement d'un certain nombre de contacts en matière d'investissement et de rencontres durant les salons professionnels et les événements de promotion en vue de discuter des possibilités d'investissement dans la province, le Ministère n'a pas effectué de suivi constant pour déterminer si ces contacts et ces rencontres avaient donné lieu à des investissements importants ou généré un intérêt.

Ces deux dernières années, le Ministère a établi plus de 350 contacts à ces événements, mais on ignore s'il a effectué un suivi adéquat en temps opportun auprès de ceux-ci pour s'assurer qu'ils disposaient des renseignements dont ils avaient besoin. Dans de nombreux cas, le suivi effectué par le Ministère permettait seulement de déterminer que de l'information additionnelle leur avait été fournie lors des événements.

4.1.2 Le téléversement des données géoscientifiques aux fins d'un partage en ligne avec l'industrie ne se fait pas en temps opportun

À partir de l'information recueillie au moyen d'études géologiques et de visites sur le terrain, le Ministère produit des cartes et des rapports géologiques décrivant la structure, les caractéristiques, la composition chimique et les propriétés physiques des terres en Ontario. L'industrie minière utilise ces renseignements pour repérer les régions présentant un potentiel minier et déterminer des cibles pour l'exploration minière. Par conséquent, la qualité et la disponibilité rapide de ces données géoscientifiques jouent un rôle important pour ce qui est de repérer les potentiels miniers et d'attirer les sociétés d'exploration et d'exploitation dans la province.

Dans la seule période de sept mois allant de janvier à juillet 2015, 3 500 publications

ministérielles en ligne de cartes et de rapports géologiques ont été téléchargées à 328 000 reprises en tout. Les rapports ont été téléchargés principalement en Chine, suivie du Canada, des États-Unis, de l'Allemagne et de la France, entre autres pays. Les associations du secteur minier que nous avons rencontrées étaient généralement satisfaites de la qualité des données géologiques du Ministère, mais nous avons relevé les deux préoccupations suivantes :

- *Beaucoup des projets de cartographie n'étaient pas achevés en temps opportun.* Il est ressorti de notre examen de la liste des projets de cartographie du Ministère devant être achevés en 2014 que 36 % des projets étaient toujours en cours en décembre 2014. Ces projets accusaient un retard de 19 mois en moyenne. De tous les projets qui devaient être menés à terme entre janvier 2012 et décembre 2014, 30 % étaient en retard de 11 mois en moyenne. On nous a dit que ces retards étaient principalement attribuables à des facteurs comme le départ en congé d'employés, l'augmentation de la portée de projets et les changements de priorités au sein du Ministère. Selon le Ministère, des portions de données brutes et d'autres éléments des projets, comme la description des observations effectuées durant les travaux sur le terrain, les résultats de travaux en laboratoire et des cartes générales, ont été publiés de 2 à 30 mois avant l'achèvement des projets afin de s'assurer que l'industrie n'a pas à attendre la production du rapport définitif pour accéder aux données. Toutefois, l'accès à des ensembles partiels de données ne permet pas aux sociétés de disposer de données géologiques complètes en vue de repérer efficacement les régions ayant un potentiel minier aux fins d'exploration.
- *Le Ministère met du temps à téléverser les rapports d'évaluation géologique afin de les rendre accessibles en ligne.* En plus de publier ses propres cartes et rapports géologiques, le Ministère rend accessible au public la totalité de l'information sur les évaluations géologiques soumise par les prospecteurs. Le Ministère reçoit des copies des rapports d'évaluation des prospecteurs et les rend disponibles en ligne pour que d'autres prospecteurs éventuels y aient facilement accès et puissent les consulter. Dans la seule période de sept mois allant de janvier à juillet 2015, 6 500 rapports d'évaluation ont été téléchargés à 514 000 reprises en tout. Cependant, au moment de notre audit, en avril 2015, nous avons constaté que plus de 1 250 rapports d'exploration produits depuis 2013 n'avaient pas encore été téléversés. Les investisseurs éventuels ne pouvaient donc pas accéder facilement à ces renseignements techniques en vue de déterminer les possibilités d'exploration et d'exploitation minières. Depuis, le ministère a fait appel à du personnel temporaire pour réduire l'arriéré, et il a rendu publics certains des rapports de 2015 dans ses rapports géologiques mensuels. Cependant, en juin 2015, quelque 1 000 rapports n'avaient pas encore été téléversés dans la base de données interrogeable.

4.1.3 Le manque de clarté du processus de consultation obligatoire des collectivités autochtones freine l'investissement

Avant que puisent être entreprises des activités d'exploration ou d'exploitation minières, la Couronne est tenue par la loi de déterminer d'abord si les activités prévues déclenchent l'obligation légale qui lui incombe de procéder à des consultations. Dans les cas où de telles activités menées sur des terres de la Couronne ont un effet négatif sur les droits actuels ou issus de traités des Autochtones, la province a l'obligation légale de consulter les collectivités touchées. Cette consultation fait généralement intervenir un processus d'échange d'information axé sur les activités proposées et leur incidence négative éventuelle sur les traités

et les droits des Autochtones. L'importance des répercussions potentielles sur les collectivités et la nature des droits actuels ou issus de traités des Autochtones déterminent le niveau et l'étendue de la consultation requise pour satisfaire à l'obligation légale. Habituellement, les activités qui sont complexes et qui génèrent des répercussions importantes nécessitent une consultation accrue.

Le Ministère identifie les collectivités autochtones qui doivent être consultées, mais il délègue certains aspects du processus de consultation aux sociétés qui proposent les activités d'exploration ou d'exploitation minières. Les sociétés doivent fournir aux collectivités des renseignements sur les répercussions des projets et veiller à remédier à toutes les préoccupations soulevées par les collectivités ou à minimiser les répercussions donnant lieu à des inquiétudes.

Les associations de l'industrie minière nous ont fait part de préoccupations liées au fait que la délégation de certains éléments du processus de consultation des Autochtones au secteur privé a pour effet de décourager les investissements dans le secteur minier de la province, en raison des coûts élevés du déplacement vers un grand nombre de collectivités autochtones situées dans le Nord de l'Ontario, et parce que l'on n'a aucun contrôle sur la durée des consultations.

En outre, selon un rapport de l'Institut Fraser publié en 2014, le faible classement de l'Ontario parmi les administrations canadiennes en ce qui concerne la capacité du secteur minier d'attirer les investissements s'explique notamment par le manque de clarté et de compréhension relativement au processus de consultation des Autochtones pour toutes les parties concernées. Par rapport à d'autres provinces et territoires, l'Ontario a délégué plus d'aspects du processus de consultation au secteur privé, et sa participation directe au processus est moindre. Par exemple, les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Québec continuent d'assumer l'entière responsabilité du processus de consultation et des procédures connexes, tandis que celui du Manitoba dirige et gère le processus de consultation des collectivités autochtones, et ne délègue au secteur privé que certaines exigences en matière de partage de l'information.

Le Ministère a indiqué qu'il évalue la possibilité d'exercer un leadership accru dans le processus de consultation en traitant les sujets de préoccupation directement avec les collectivités autochtones relativement aux travaux préliminaires d'exploration, et en demandant au secteur minier de participer au processus uniquement lorsque des renseignements détaillés concernant leurs projets sont requis.

RECOMMANDATION 1

Afin d'attirer plus d'investissements dans le secteur minier de la province, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- évaluer pleinement le rapport coût-efficacité de ses activités de promotion actuelles visant à encourager l'investissement et déterminer si de nouvelles stratégies plus adéquates devraient être mises en oeuvre (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*);
- mener à terme les projets de cartographie géologique et téléverser rapidement les rapports définitifs, y compris les rapports d'évaluation géologique produits par des prospecteurs, afin de faciliter l'utilisation de ces renseignements par des prospecteurs éventuels;
- veiller à préciser les exigences relatives au processus de consultation des Autochtones et à faire en sorte qu'elles soient facilement compréhensibles pour les investisseurs et les collectivités autochtones, et envisager réellement l'exercice d'un leadership accru par la province concernant le processus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère a intégré les activités de promotion du commerce et de l'investissement de la Division des mines et des minéraux et de la Division du développement du Nord. L'un des

principaux produits associés à cette initiative est l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle de promotion du commerce et de l'investissement qui tienne compte de la vision et des objectifs en matière de compétitivité et d'innovation du Plan de croissance du Nord de l'Ontario et de la Stratégie d'exploitation des minéraux. Cette stratégie sera exécutée en collaboration avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure. La nouvelle stratégie sera grandement influencée par nos consultations auprès des principaux intervenants sectoriels et gouvernementaux, ainsi que par la rétroaction directe et les évaluations des participants aux missions de promotion du commerce et de l'investissement.

Les projets de cartographie géologique continueront d'être gérés de manière à accroître leur valeur pour les clients, ce qui, de temps à autre, nécessite un prolongement des délais pour l'exécution de travaux sur le terrain et la publication de rapports définitifs, en raison de situations administratives et techniques imprévues et sortant de l'ordinaire. Les prolongations de projets seront rigoureusement documentées.

En ce qui concerne l'arriéré relatif aux dossiers d'évaluation, le Ministère continuera de diffuser ces dossiers au moyen de deux outils, soit OGS Earth et GeologyOntario. Notre objectif est d'éliminer l'arriéré d'ici la fin de décembre 2015, en diffusant les dossiers en retard par l'entremise d'OGS Earth. Afin d'atténuer les répercussions des prolongations de projets pour les clients, nous ajustons le calendrier d'exécution des projets pour nous assurer que les clients reçoivent rapidement les données brutes relatives aux projets au moyen de divers mécanismes de diffusion et grâce à des publications périodiques de données.

La Stratégie d'exploitation des minéraux renouvelée intégrera les aspects liés à la croissance et à la prospérité. En outre, le Ministère continue d'examiner et d'évaluer son approche concernant la consultation des Autochtones, et il tiendra compte des recommandations formulées par la vérificatrice générale en vue d'améliorer le processus de consultation.

4.2 Le développement du Cercle de feu a été lent

Le Cercle de feu est considéré comme l'une des régions de l'Ontario présentant les possibilités d'exploitation minière les plus prometteuses depuis un siècle. Cependant, en raison de son éloignement, on ne peut exploiter les gisements qui s'y trouvent sans procéder à des investissements considérables en matière d'infrastructure. À l'heure actuelle, la région est exempte de toute infrastructure permettant d'établir une liaison avec les routes, les voies ferrées et les réseaux électriques existants. La région compte également plus de 10 collectivités des Premières Nations qui doivent être consultées au sujet de tous les projets d'aménagement dans le Cercle de feu.

4.2.1 Il y a eu peu de travaux d'aménagement dans le Cercle de feu jusqu'ici

La découverte de chromite dans le Cercle de feu, en 2008, a suscité un vif intérêt pour cette région. Le gouvernement provincial a déclaré qu'il s'agissait de la découverte du siècle, et que celle-ci pouvait entraîner la création de milliers d'emplois et une prospérité accrue pour l'Ontario et le Canada.

Au moment où l'intérêt pour la région était le plus élevé, on comptait plus de 2 500 claims englobant une superficie d'environ 530 000 hectares. En 2015, le nombre de claims a été ramené à moins de 1 000, et la superficie visée, à environ 200 000 hectares, car les sociétés minières ont abandonné leurs claims, soit parce qu'il n'y avait pas de gisements viables, soit parce que les sociétés considéraient qu'il y avait peu de possibilités de production dans un avenir proche compte tenu de la faible progression des travaux d'aménagements infrastructurels.

L'importance stratégique des découvertes de chromite pour l'industrie sidérurgique nord-américaine a attiré une société d'exploitation minière et de ressources naturelles d'envergure internationale dans la région. En 2010, cette société a acquis les droits miniers concernant trois des gisements connus de chromite de la région pour 350 millions de dollars, et elle a entrepris des études de faisabilité et d'évaluation environnementale en vue d'exploiter les gisements. La société a toutefois interrompu ses travaux pour une période indéterminée en 2013, en mentionnant un échéancier incertain et les risques associés au développement de l'infrastructure requise pour poursuivre le projet. En 2015, elle a vendu ses droits dans la région à une société minière canadienne pour 27,5 millions de dollars, soit une fraction du prix qu'elle avait payé pour ces droits, lorsque sa société mère a éprouvé des difficultés financières. La société canadienne possède désormais les droits ou une participation majoritaire à l'égard de tous les gisements importants découverts à ce jour dans la région. La société canadienne s'emploie actuellement à concrétiser l'exploitation des gisements de nickel pour lesquels elle possède les droits dans la région, son objectif étant d'établir la production commerciale de nickel dans les trois ans suivant l'obtention des permis miniers et environnementaux, mais elle n'a pour l'instant établi aucun plan concernant l'exploitation des gisements de chromite. La société prévoit entreprendre une analyse économique préliminaire pour toutes les options d'exploitation relatives aux gisements de chromite dans le Cercle de feu.

4.2.2 La province ne dispose pas de plan ou d'échéancier détaillés concernant le développement du Cercle de feu

Le gouvernement a annoncé et lancé un certain nombre d'initiatives pour développer la région du Cercle de feu. Le Secrétariat du développement du Cercle de feu a été créé en 2010 afin de diriger le développement général de la région, ce qui comprend la coordination des besoins en infrastructure, le développement économique, les processus d'évaluation environnementale et la participation ainsi que la consultation des Autochtones.

Dans son budget de 2014, le gouvernement a prévu un montant d'un milliard de dollars destiné à l'infrastructure dans la région. Cet engagement n'était toutefois pas fondé sur une évaluation détaillée des besoins en infrastructure de la région. Pour surveiller l'aménagement infrastructurel, le gouvernement a aussi établi la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu et signé un cadre de négociation avec les collectivités autochtones de la région.

Cependant, les initiatives gouvernementales de développement s'accompagnent de peu d'échéanciers précis, et dans les cas où des dates d'achèvement cibles ont été établies, celles-ci n'ont pas été respectées. Selon l'industrie, cette incertitude constitue un obstacle au développement et à l'investissement dans la région.

Le Secrétariat ne respecte pas les échéances et manque de mesures du rendement pour évaluer l'efficacité de l'aide au développement

Depuis sa création en 2010, le Secrétariat du développement du Cercle de feu a établi trois bureaux régionaux, qui sont situés à Sudbury, à Toronto et à Thunder Bay. Il compte 19 employés et ses dépenses de fonctionnement des cinq dernières années ont totalisé 15,2 millions de dollars. Cependant, il n'existe aucune mesure de rendement permettant d'évaluer l'efficacité des activités qu'il a entreprises pour favoriser le développement de la région et d'en rendre compte.

Nous avons constaté que le Secrétariat a continuellement manqué les jalons établis par le gouvernement concernant le développement du Cercle de feu. Par exemple, lorsqu'il a mis sur pied le Secrétariat, le gouvernement espérait que les activités de développement du Cercle de feu débutent en 2015. Toutefois, l'exploitation

[illegible]

Dans le même ordre d'idées, [illegible]

L'engagement financier de l'Ontario à l'égard du Cercle de feu ne suffit pas à lui seul à aménager l'infrastructure requise

Dans le budget de 2014, le gouvernement a [illegible]

L'engagement provincial ne suffit pas à lui seul à [illegible]

[illegible]

Les intervenants ne participent pas aux activités de la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu

[illegible]

Dans le budget de 2014, le gouvernement a [illegible]

La Société a été créée en août 2014; toutefois, au moment de notre audit, aucun des groupes d'intervenants, comme les Premières Nations, l'industrie ou le gouvernement fédéral, n'était représenté à son conseil d'administration. Le conseil est actuellement composé de cinq hauts fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario. En outre, aucun calendrier concernant la participation des intervenants n'avait été établi. Le coût de la mise sur pied de la Société a totalisé à 550 000 $ jusqu'ici, et l'on s'attend à ce que ses frais de fonctionnement annuels s'élèvent à 4 millions de dollars, dont 2,5 millions pour le financement du personnel, une fois qu'elle aura amorcé ses activités.

La négociation régionale n'est pas assortie de jalons cibles ou d'un échéancier précis

Neuf collectivités de la Première Nation Matawa sont touchées par la mise en valeur des ressources dans la région du Cercle de feu, et en mars 2012, le gouvernement a demandé au Ministère d'entreprendre des négociations avec ces collectivités concernant les futures activités de développement. Les discussions devaient porter sur des questions liées aux activités socioéconomiques en guise de préparation à l'exploitation minière.

En mars 2013, les chefs du Matawa Tribal Council, qui représentaient les neuf collectivités autochtones concernées, ont demandé le recours à un processus de négociation régional axé sur les collectivités avec le gouvernement. Le gouvernement a fait appel aux services de l'ancien juge de la Cour suprême Frank Iacobucci pour le représenter, tandis que les collectivités Matawa ont engagé l'ancien Premier ministre de l'Ontario Bob Rae pour qu'il soit leur principal négociateur. Les frais de ces négociations sont payés par le Secrétariat du développement du Cercle de feu. En mars 2015, un montant de 6,9 millions de dollars avait été dépensé, principalement pour faciliter la participation des neuf collectivités autochtones au processus de négociation et pour rémunérer les deux négociateurs.

La négociation s'est soldée par la signature d'une entente-cadre régionale en mars 2014, qui vise à établir un protocole concernant les négociations entre les collectivités et la province au sujet des priorités communes, comme une participation accrue aux processus d'évaluation environnementale, le partage des revenus tirés des ressources, les soutiens économiques et l'infrastructure régionale et communautaire.

La phase 2 de la négociation a commencé. Elle a pour objectif d'amener la province et les collectivités autochtones à planifier les priorités communes recensées dans l'entente-cadre, comme le partage des revenus tirés des ressources. Toutefois, aucune date d'achèvement n'a été établie pour cette phase.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer le développement en temps opportun du Cercle de feu, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- établir un plan détaillé assorti de résultats mesurables, et évaluer régulièrement les progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats et faire rapport à ce sujet;
- continuer d'amener tous les intervenants, y compris le gouvernement fédéral, à participer au financement et au développement de la région;
- s'efforcer d'accélérer les négociations avec les collectivités autochtones.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les plans de projets et les jalons clés pour le Cercle de feu ont été préparés précédemment et liés aux cibles de l'industrie. En 2010, des plans de projets ont été élaborés et assortis d'une date d'achèvement de 2015-2016. Depuis, le contexte de l'exploitation minière a changé.

Le Ministère souscrit à la recommandation liée à l'élaboration d'un plan révisé et mesurable s'accompagnant de rapports d'étape et d'évaluations régulières, qui mettra l'accent sur les domaines pour lesquels le Secrétariat

du développement du Cercle de feu assume un rôle de coordination. Comme ce fut le cas pour les échéanciers initiaux établis en 2010 relativement au développement de la région, les échéanciers révisés seront fondés sur les conditions courantes et pourront être modifiés en fonction de certains facteurs externes et d'interdépendances qui échappent au contrôle du Ministère. La communication au public de certains renseignements pourrait aussi être limitée pour des raisons de confidentialité commerciale ou autres.

Le Ministère est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale selon laquelle il doit continuer d'amener tous les intervenants, y compris le gouvernement fédéral, à participer au financement et au développement de la région. L'Ontario sollicité le concours du gouvernement du Canada; il a notamment amené celui-ci à participer aux activités de la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu, et il lui a demandé de fournir un soutien concernant le coût de l'infrastructure dans la région. En outre, l'Ontario et le gouvernement fédéral financent conjointement une étude concernant un corridor d'accès utilisable en toute saison dirigée par les Premières Nations, qui examine les options relatives à un réseau routier praticable en tout temps reliant la région éloignée du Cercle de feu et les Premières Nations Matawa qui y vivent avec les routes existantes. Cela permettrait aux collectivités d'être encore mieux placées pour profiter des retombées économiques de la région et des autres occasions de développement, et pour améliorer leur situation économique.

Le Ministère s'efforce de faire avancer les négociations avec les collectivités Matawa durant la phase 2 du processus de l'entente-cadre régionale, qui continuera de mettre l'accent sur la réalisation de progrès concernant les jalons clés liés à une participation accrue aux processus d'évaluation environnementale, à la surveillance environnementale régionale à long terme, à l'amélioration des soutiens au développement socioéconomique, aux options en matière d'aménagements infrastructurels régionaux et au partage des revenus tirés des ressources.

Outre le travail effectué dans le cadre du processus de l'entente-cadre régionale, le Ministère continue de collaborer avec les différentes Premières Nations et les diverses organisations pour renforcer leur capacité de profiter pleinement des possibilités qui se présenteront.

4.2.3 Les fonds versés aux collectivités autochtones pour le renforcement de leur capacité font l'objet de peu de contrôles

Le Secrétariat du développement du Cercle de feu a conclu avec les neuf Premières Nations Matawa touchées par les projets de développement dans le Cercle de feu des ententes de paiements de transfert pour les aider à renforcer leur capacité afin qu'elles puissent se préparer et réagir aux activités d'exploitation minière dans la région.

Les ressources consacrées au renforcement de la capacité ont financé des ateliers de formation en négociation et en gestion de projets, l'établissement de partenariats avec des sociétés minières, ce qui permet d'accroître la participation des collectivités, ainsi que l'acquisition de matériel de communication, comme des appareillages de radio.

Depuis sa création, le Secrétariat du développement du Cercle de feu a transféré environ 16 millions de dollars aux neuf collectivités de la région. Celles-ci doivent fournir des rapports sur les paiements qu'elles ont reçus, dont des rapports d'étape, des rapports sur les dépenses et des états financiers audités.

Nous avons toutefois constaté que ces rapports n'étaient pas soumis en temps opportun, et que ceux qui l'avaient été comportaient peu de pièces justificatives montrant que les fonds avaient été dépensés conformément aux ententes de paiements de transfert. Par exemple, les collectivités peuvent demander le remboursement de dépenses comme

les frais de déplacement, de repas et d'hébergement du personnel, les honoraires versés et les frais juridiques, mais les rapports de dépenses comportaient peu de factures à l'appui des remboursements demandés.

RECOMMANDATION 3

Le Secrétariat du développement du Cercle de feu doit s'assurer que les paiements de transfert versés aux collectivités autochtones sont utilisés conformément aux ententes de paiements de transfert en obtenant les rapports requis (rapports d'étape, rapports sur les dépenses et états financiers audités) en temps opportun. Les rapports soumis doivent être suffisamment détaillés pour montrer comment les fonds sont dépensés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En ce qui concerne l'obtention de rapports appropriés en temps opportun, l'une des difficultés tient au fait que les Premières Nations n'ont pas la capacité financière et en gestion de projet requise pour satisfaire aux exigences provinciales et fédérales additionnelles en matière de production de rapports qui accompagnent les ententes de paiements de transfert associées au Cercle de feu. L'Ontario et le Canada travaillent de concert pour remédier à ces lacunes en fournissant du financement pour accroître les ressources financières et les effectifs, et pour offrir une formation en gestion financière et en reddition de comptes. Par l'entremise du Secrétariat du développement du Cercle de feu, l'Ontario continue d'interagir directement avec les Premières Nations pour faciliter la production des rapports requis et déterminer les besoins en formation et en ressources. Le Ministère a aussi demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario de prodiguer des conseils sur les approches à adopter concernant les paiements de transfert destinés aux Autochtones. Par ailleurs, l'Ontario met à l'essai différents mécanismes de prestation pour les ententes de financement, ce qui comprend le fait de demander aux conseils tribaux de fournir un soutien administratif additionnel.

4.3 Le système de jalonnement et de claims doit être amélioré pour faire en sorte que les travaux d'exploration continuent d'être effectués de manière responsable

En avril 2015, on comptait quelque 33 000 claims englobant des terres de la Couronne d'une superficie d'environ 4,1 millions d'hectares.

Afin de maintenir un claim en règle, le titulaire doit effectuer tous les ans des travaux d'exploration admissibles d'une valeur d'au moins 400 $ pour chaque unité de base (qui correspond à une parcelle de 16 hectares) et faire rapport sur ces activités au Ministère aux fins d'approbation.

Le Ministère examine tous les ans un échantillon des dépenses d'exploration admissibles déclarées par les titulaires de claims. Les dépenses qui excèdent le montant minimal peuvent être reportées à des années ultérieures et à d'autres claims connexes. Dans le cas où cette exigence n'est pas satisfaite, le claim est considéré comme ayant été confisqué et le terrain est rouvert au jalonnement.

En 2014, les prospecteurs ont déclaré au Ministère des dépenses de 110 millions de dollars au titre des travaux d'exploration. Le Ministère vérifie tous les ans l'admissibilité des dépenses déclarées dans environ 10 % des rapports de travaux d'exploration reçus des titulaires de claims, et il rejette celles qui ne sont pas raisonnables.

Dans les sections qui suivent, nous examinons le processus entourant les claims miniers et l'exploration minière et faisons état des lacunes relevées concernant celui-ci.

4.3.1 Dans les faits, un titulaire de claim peut rejalonner indéfiniment le même terrain sans avoir l'intention de procéder à travaux d'exploration minière

Lorsqu'un claim minier est confisqué parce que son titulaire n'a pas effectué les travaux d'exploration minimaux exigés, le terrain est rouvert au jalonnement pour le public. Le Ministère permet aux prospecteurs qui ont précédemment perdu leurs claims de rejalonner les terrains visés. Les prospecteurs peuvent ainsi conserver leurs claims indéfiniment sans exécuter les travaux d'exploration obligatoires, et cela peut avoir une incidence négative sur la découverte de ressources minières.

Le Ministère nous a dit qu'il est difficile pour lui de déterminer quels sont les terrains qui ont été confisqués et rejalonnés ensuite par la même personne, parce qu'il n'est pas en mesure d'identifier les parcelles individuelles, et un nouvel identificateur est attribué à un terrain chaque fois qu'il est rejalonné. En outre, une fois qu'un claim est confisqué et que le terrain est rouvert au jalonnement, le prospecteur peut modifier la superficie de la zone, ce qui fait en sorte qu'il est difficile de déterminer si c'est la même parcelle qui fait l'objet d'un rejalonnement.

Cependant, lorsque nous avons comparé un échantillon de claims ayant été confisqués et ayant fait l'objet d'un rejalonnement ces trois dernières années, nous avons relevé un certain nombre de terrains qui avaient été rejalonnés par les mêmes prospecteurs dont les claims avaient été confisqués en raison de travaux d'exploration admissibles insuffisants – souvent le jour suivant la réouverture du jalonnement. Le Ministère ne dispose d'aucune politique visant à empêcher une personne qui a un mauvais dossier concernant l'exécution de travaux d'exploration de rejalonner le même terrain, ou même d'acquérir de nouveaux claims.

4.3.2 Il n'existe aucun plan ministériel concernant l'inspection des sites pour s'assurer qu'ils ont été réhabilités comme il se doit

Aux termes de la *Loi sur les mines*, les sites où les travaux d'exploration qui ont eu des répercussions sur l'environnement doivent être réhabilités.

En 2012, le Ministère a commencé à exiger que les prospecteurs qui exécutent des travaux d'évaluation ayant un faible impact soumettent un plan d'exploration énumérant les activités qui seront entreprises. Ceux qui effectuent des travaux d'évaluation ayant un impact moyen devaient présenter une demande de permis d'exploration, dont les détails sont affichés sur le Registre environnemental public aux fins de commentaires par le public.

Les normes provinciales exigent que tous les travaux de réhabilitation soient achevés avant l'expiration du plan ou du permis applicable. Cependant, le Ministère procédait à une inspection limitée des sites pour s'assurer qu'ils avaient été réhabilités comme il se doit après les travaux d'exploration.

En 2013 et en 2014, le Ministère a effectué seulement 41 inspections englobant uniquement 6 % des sites pour lesquels il y avait un plan ou un permis en vigueur en décembre 2014. Notre examen des rapports d'inspection a révélé que le Ministère avait constaté un taux élevé de non-conformité, comme de la boue de forage non confinée, l'absence de clôture autour des puits et la disposition inappropriée de contenants de carburant, ce qui confirmait la nécessité pour le Ministère d'inspecter les sites où des travaux d'exploration minière ont été effectués.

Le Ministère procédait à l'inspection de sites pendant que les travaux d'exploration étaient en cours, mais, dans l'idéal, l'inspection devrait être effectuée lorsque ces travaux sont presque achevés. En outre, les prospecteurs ne sont pas tenus d'aviser le Ministère lorsque les travaux d'exploration ont eu lieu sur des claims et, par conséquent, il

Figure 8 : Expiration des plans et permis d'exploration, en août 2015

Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plans	0	0	192	91	86	0
Permis	4	4	6	230	125	85
Total	**4**	**4**	**198**	**321**	**211**	**85**

arrive souvent que les efforts d'inspection portent inutilement sur des sites où aucune activité d'exploration n'a eu lieu. En 2013 et en 2014, nous avons constaté un certain nombre de cas dans lesquels les inspecteurs ont visité des sites où les travaux d'exploration n'avaient pas encore été entrepris.

Comme le montre la **figure 8**, un grand nombre de plans et de permis doivent expirer en 2015, 2016 et 2017. Toutefois, le Ministère ne dispose pour le moment d'aucun plan en vue d'inspecter ces sites avant le départ des prospecteurs.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les terrains visés par des claims font l'objet de travaux d'exploration continus et que les sites où des activités d'exploration ont eu lieu sont réhabilités comme il se doit, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- interdire aux titulaires des claims confisqués de rejalonner les terrains visés par ces claims avant qu'une période appropriée se soit écoulée (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*);
- élaborer un plan axé sur le risque pour l'inspection des sites où sont effectués des travaux d'exploration pouvant avoir un impact négatif sur l'environnement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La question des titulaires des claims confisqués qui procèdent au rejalonnement des terrains visés sera soumise à notre groupe consultatif composé de représentants de l'industrie et d'intervenant aux fins d'examen et de commentaires. En outre, tous les sites où des travaux d'exploration ont été autorisés seront évalués pour établir l'ordre de priorité des inspections en fonction de chaque cas.

4.4 Les garanties financières peuvent ne pas suffire à payer les coûts des fermetures de mines

Aux termes de la *Loi sur les mines*, avant d'entreprendre des activités d'exploration avancée ou d'exploitation minière, les sociétés minières sont tenues de soumettre un plan de fermeture et une garantie financière couvrant le coût de la réhabilitation du site. Elles doivent certifier que le plan de fermeture a été préparé par un expert, s'il y a lieu, et qu'il est conforme à la législation en vigueur. La garantie financière constitue une caution, qui est remise à la société une fois que le site est réputé avoir été réhabilité comme il se doit.

Dans les sections suivantes, nous énonçons nos préoccupations concernant l'examen des plans de fermeture par le Ministère et les garanties financières que les sociétés doivent fournir au titre des coûts de réhabilitation des sites où des activités minières ont été effectuées.

4.4.1 Les plans de fermeture ne sont pas examinés ou mis à jour

Le Ministère compte 13 conseillers internes en exploration minière et en exploitation des minéraux qui sont chargés de surveiller et d'examiner les plans de fermeture de mine de l'industrie, ainsi que de déterminer si les montants des garanties financières fournies par les sociétés minières suffiront à payer les coûts de réhabilitation des sites une fois

que les activités d'exploration avancée ou d'exploitation minière auront cessé.

Ces conseillers n'ont pas suivi de formation technique pour évaluer le caractère adéquat des plans qu'ils surveillent. Ils utilisent une liste de vérification pour s'assurer que les dossiers sont complets, et ils s'appuient sur l'autocertification effectuée par chaque société minière visant à confirmer qu'elle se conforme aux normes stipulées dans les règlements de l'Ontario, ce qui comprend le recours par la société à des professionnels qualifiés pour la préparation du plan de fermeture, s'il y a lieu. Toutefois, les conseillers peuvent décider de soumettre certains éléments à risque élevé des plans à l'examen des spécialistes en réhabilitation du Ministère, qui possèdent des connaissances techniques concernant divers risques miniers, comme les stériles ainsi que la libération d'acides et de métaux dans l'environnement.

Nous avons constaté ce qui suit en ce qui concerne l'examen des plans de fermeture par les conseillers :

- Les conseillers chargés de s'assurer de la conformité aux normes des plans de fermeture de mine et d'évaluer le caractère adéquat des garanties financières fournies par les sociétés minières sont aussi responsables de favoriser l'exploration et l'exploitation minières en Ontario en aidant l'industrie à mener à bien le processus réglementaire requis pour élaborer des projets miniers. Ces fonctions sont incompatibles par nature. Nous avons observé un certain nombre de cas où les conseillers n'avaient pas recommandé l'imposition d'exigences plus strictes en matière de réhabilitation à l'industrie, comme l'avaient suggéré des spécialistes ou des inspecteurs du Ministère, parce qu'ils considéraient que les exigences rendraient les choses plus difficiles pour les sociétés minières. Par exemple, pour certains plans de fermeture de mine, les conseillers :
  - ont accepté une garantie financière pour la revégétalisation du terrain qui était 10 fois inférieure au coût recommandé;
  - n'ont pas mis en application l'évaluation recommandée de la stabilité à long terme des structures soutenant une mine souterraine;
  - n'ont pas demandé que des tests soient effectués, comme il avait été recommandé, pour déterminer la probabilité que des acides soient libérés dans l'environnement;
  - n'ont pas appliqué l'exigence concernant une garantie financière additionnelle pour la réhabilitation d'un tunnel de déviation d'un cours d'eau.

  Ces exigences moins strictes font en sorte que des sociétés minières ne fournissent peut-être pas des garanties financières suffisantes pour les travaux de réhabilitation, particulièrement dans les cas où le terrain peut être contaminé. Si les sociétés minières ne sont pas en mesure de fermer les mines de manière appropriée lorsque celles-ci cessent d'être exploitées, le gouvernement peut avoir à assumer ces coûts.
- Il n'y a pas de lignes directrices indiquant les situations dans lesquelles il conviendrait de soumettre certains éléments des plans de fermetures à un examen technique. Les conseillers peuvent renvoyer les éléments à risque élevé des plans de fermeture aux spécialistes en réhabilitation du Ministère pour que ceux-ci les examinent, mais il n'y a pas de directives ministérielles indiquant les cas où cela devrait être fait. Il revenait aux conseillers de déterminer si certains éléments doivent être soumis à l'examen des spécialistes. Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de plans de fermeture que seulement 30 % des dossiers comportaient de la documentation indiquant que l'avis des spécialistes avait été sollicité. Nous avons relevé un certain nombre de cas de plans de fermeture de mine impliquant des stériles

ou une libération potentielle d'acides dans l'environnement pour lesquels un examen par un spécialiste aurait pu être justifié, mais qui n'avaient pas été renvoyés à un spécialiste.

- Le Ministère ne procède pas régulièrement à des inspections de sites pour s'assurer que les plans de fermeture tiennent compte de manière exacte des activités minières qui sont effectuées. Le Ministère doit réaliser des inspections physiques des mines pour vérifier que les plans de fermeture concordent avec les activités d'exploitation en cours et peut demander qu'un plan soit modifié ou qu'une garantie financière additionnelle soit fournie s'il estime que c'est justifié. Des sites associés aux 162 plans de fermeture figurant dans les dossiers en août 2015, 16 n'avaient pas été inspectés au cours des 5 dernières années, et 10 de ceux-ci n'avaient fait l'objet d'aucune inspection depuis la présentation des plans de fermeture au Ministère, en 2001-2002. En ce qui concerne les sites qu'il avait inspectés, le Ministère a constaté un taux élevé de non-conformité dans les plans de fermeture. Pour les 62 sites qu'il a visités en 2013 et en 2014, près de 45 % des plans de fermeture étaient non conformes (par exemple, les risques miniers n'avaient pas tous été traités dans les plans, ou le travail de réhabilitation n'avait pas été certifié par un professionnel) ou étaient assortis d'une garantie financière devant être rajustée. Dans ces cas, les inspecteurs ont uniquement relevé le besoin éventuel de rajuster la garantie financière, et il revenait aux sociétés de procéder à l'évaluation requise pour déterminer le montant de la garantie additionnelle devant être soumise au Ministère. En août 2015, une seule société avait fourni une garantie financière majorée, alors qu'une autre avait répondu qu'aucun rajustement n'était requis.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les plans de fermeture qui ont été soumis font l'objet d'un examen adéquat et tiennent compte des activités en cours aux sites miniers, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- faire en sorte que la responsabilité de favoriser l'exploration et de l'exploitation minière en Ontario n'incombe pas aux personnes chargées de la surveillance des plans de fermeture;
- élaborer des lignes directrices particulières indiquant les situations dans lesquelles les éléments à risque élevé des plans de fermeture devraient être soumis à l'examen de spécialistes;
- inspecter régulièrement les sites assortis d'un plan de fermeture pour s'assurer que le plan tient compte de manière exacte des activités minières en cours;
- assurer l'application des exigences de réhabilitation recommandées par les spécialistes et les inspecteurs ministériels, et prendre des mesures proactives pour faire en sorte que les garanties financières soient rajustées en conséquence rapidement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au-delà du mandat d'« encouragement » stipulé à l'article 2 de la *Loi sur les mines*, les conseillers en exploration minière et en exploitation des minéraux n'ont pas la responsabilité de favoriser l'exploration et l'exploitation minières. Ils ont pour rôle de fournir une aide à l'égard du processus réglementaire et de faciliter celui-ci, ce qui comprend des fonctions de consultation, ainsi que d'examiner les plans de fermeture de mine. C'est principalement au personnel du Bureau du géologue résident, au sein de la Commission géologique de l'Ontario, qu'il incombe de favoriser l'exploration et l'exploitation minières. Le Ministère prendra des mesures

pour veiller à ce que les employés sachent quels sont leurs rôles et leurs responsabilités exacts et comment ils doivent s'acquitter de ceux-ci.

Afin d'assurer un examen plus rigoureux et cohérent des plans de fermeture, un poste de coordonnateur des plans de fermeture a été créé à la fin de 2014 et pourvu au début de 2015. Ce poste est occupé par un ingénieur/technicien spécialisé qui est chargé de travailler directement avec les conseillers en exploration minière et en exploitation des minéraux pour s'assurer que tous les plans de fermeture sont soumis à un examen approprié effectué par un expert technique.

Le Ministère a établi un calendrier d'inspection quinquennal selon lequel tous les sites assortis d'un plan de fermeture seront inspectés dans une période de cinq ans. Le Ministère a augmenté le nombre d'inspecteurs ces trois dernières années pour s'assurer que le calendrier est respecté et que les activités de suivi sont effectuées. Le nombre d'inspecteurs est passé deux à quatre en 2009, et a été porté à neuf en 2011. Nous avons aussi créé le poste de superviseur de l'Unité d'inspection en 2012. Le calendrier d'inspection quinquennal a été instauré lorsque des inspecteurs additionnels ont été recrutés il y a quatre ans. Le Ministère s'assurera que tous les plans de fermeture sont inspectés conformément au calendrier.

Le Ministère continuera de veiller à ce que tous les plans de fermeture et toutes les modifications apportées aux plans fassent l'objet d'un examen rigoureux, à ce que les recommandations formulées par les spécialistes et les inspecteurs ministériels soient prises en compte et mises en oeuvre de manière appropriée, et à ce que les garanties financières soient rajustées, le cas échéant.

Dans la dernière année, le Ministère a renforcé sa capacité en matière d'examen technique et a porté de trois à cinq le nombre d'employés en engageant un spécialiste des eaux de surface et un coordonnateur des plans de fermeture ou technicien spécialisé.

4.4.2 Les garanties financières détenues par le Ministère peuvent ne pas correspondre aux coûts réels de fermeture des mines

Avant d'ouvrir une mine, une société minière est tenue de soumettre au Ministère une garantie financière couvrant le coût estimatif de la fermeture appropriée de la mine une fois qu'auront cessé les activités de production. Le coût estimatif est établi à partir des coûts du marché à la date à laquelle le plan est soumis au Ministère. À l'heure actuelle, les sociétés minières ne sont pas tenues d'actualiser subséquemment les coûts estimatifs pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché et des changements apportés aux normes de réhabilitation pendant la durée de vie de la mine. Les changements aux garanties financières sont apportés au moyen de modifications volontaires soumises par les sociétés minières, ou ils sont ordonnés par le Ministère à la suite de travaux d'inspection.

Un tiers des plans de fermeture ont été soumis ou modifiés pour la dernière fois dans les années 1990 et au début des années 2000. L'application à tous les plans de fermeture d'un rajustement simple en fonction de l'inflation, au moyen de l'indice des prix à la consommation de la Banque du Canada, se traduit par un manque à gagner potentiel de 63 millions de dollars au titre des garanties financières, net des intérêts gagnés par le Ministère. Or, la province pourrait devoir assumer ce manque à gagner si les propriétaires privés n'étaient pas en mesure d'effectuer les travaux de réhabilitation requis parce qu'elle ne détient pas de fonds suffisants pour payer les coûts de réhabilitation.

Le Québec a modifié sa *Loi sur les mines* en 2013 pour exiger que le ministère des Ressources naturelles publie tous les ans les plans de réhabilitation et de remise en état approuvés des sociétés minières de la province, ainsi que le montant total des garanties financières requises.

Le Ministère n'a pas pris de mesures pour s'assurer que des mises à jour étaient effectuées

En outre, le Ministère n'a pas pris de mesures pour s'assurer que les sociétés mettaient à jour les plans de fermeture et les coûts de fermeture connexes qui ne respectent pas les normes actuelles. Nous avons constaté que 20 % des plans soumis au Ministère avaient été déposés avant la mise en oeuvre des normes de réhabilitation par le Ministère, en 2000, et que les deux tiers de ces plans avaient été soumis durant une période où le Ministère ne disposait d'aucun spécialiste technique pour les examiner. Par exemple, certaines exigences relatives aux plans de fermeture de mine, comme la nécessité d'un plan de surveillance des eaux de surface certifié par un professionnel et d'une étude sur la contamination des eaux souterraines, n'existaient pas avant 2000. Par conséquent, les garanties financières qui les accompagnent pourraient ne pas satisfaire aux normes actuelles.

Par ailleurs, trois sites miniers n'étaient pas assortis de plans de fermeture ou de garanties financières depuis 1991, et depuis 2013 dans le cas d'un autre site. Pour deux des trois sites (Geco Mine dans le district de Thunder Bay et Mattabi Mine dans le district de Kenora) qui n'ont pas de plan de fermeture depuis 1991, la société minière conteste la position du Ministère consistant à autoriser qu'une partie seulement de la garantie financière soit couverte par une caution de sa société mère. La société a fait valoir qu'elle devrait être autorisée à couvrir la totalité de la garantie financière exigée au moyen de la caution fournie par sa société mère. Selon le Ministère, les coûts estimatifs de fermeture de ces deux sites s'élèvent à plus de 30 millions de dollars. Ce cas a été soumis au Bureau du commissaire aux mines et aux terres (BCMT) aux fins d'une décision. Le BCMT est un tribunal judiciaire et administratif indépendant qui est chargé d'entendre et de trancher des affaires relevant des lois appliquées par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts et le ministère du Développement du Nord et des Mines.

Un troisième site (Carshaw-Malga Mine and Mill dans le district de Timmins) n'a pas de plan de fermeture ou de garantie financière depuis 1991. En vertu de la *Loi sur les mines*, le ministère du Développement du Nord et des Mines peut nommer un ou plusieurs de ses employés à des postes de directeurs de la réhabilitation des mines. Ces employés ont le pouvoir d'ordonner aux propriétaires privés de mine de se conformer à la *Loi sur les mines*. Le Ministère a émis une ordonnance du directeur en août 2013 pour obliger la société concernée à respecter l'exigence concernant la soumission d'un plan de fermeture, mais elle ne s'est pas conformée à l'ordonnance. Le Ministère examine actuellement les options qui s'offrent à lui pour remédier à cette situation.

En ce qui concerne le site n'ayant pas de plan de fermeture depuis 2003 (Canadaka dans le district de Cobalt), la société a entrepris le processus de soumission d'un plan de fermeture en octobre 2014, mais le Ministère n'a pas encore reçu de garantie financière relativement au site.

4.4.3 Des garanties financières sont remises aux sociétés sans inspection adéquate des sites miniers

Une garantie financière est une caution détenue par le Ministère aux fins de la réhabilitation d'une mine si la société omet de procéder à celle-ci, et elle est remise à l'exploitation de la mine une fois que le site est réputé avoir été réhabilité comme il se doit. Pendant la durée de vie d'une mine ou les activités d'exploration, les sociétés peuvent demander qu'on leur rende des parties de la garantie financière après qu'elles ont entrepris des travaux de réhabilitation progressive (la réhabilitation effectuée par étapes pendant la période entière du projet ou durant laquelle il y a présence de risques miniers).

Les garanties financières sont remises aux sociétés lorsque les travaux de réhabilitation ont été acceptés par le Ministère, après une inspection du site. Nous avons constaté que le Ministère a exécuté des inspections des travaux de réhabilitation avant

de rendre les garanties financières connexes, mais qu'il procédait seulement à une inspection visuelle des risques en surface, et qu'il ne pouvait donc détecter les cas de contamination souterraine.

En 2010, le Ministère a remis une somme de 500 000 $ à une société minière après l'achèvement de travaux de réhabilitation progressive par celle-ci. Toutefois, elle avait omis d'informer le ministère d'une contamination souterraine dont elle avait connaissance, et à l'égard de laquelle aucune garantie financière n'avait été prévue dans le plan de fermeture. Le Ministère a ensuite dû assumer la responsabilité du nettoyage de cette contamination, d'un coût estimatif de 2 millions de dollars, après que la société eut déclaré faillite en 2012. Le Ministère a mentionné qu'il n'avait pas été en mesure de détecter la contamination parce qu'elle se trouvait sous la surface, à une profondeur d'un mètre environ.

4.4.4 Le fait de permettre à des sociétés d'auto-assurer les coûts de fermeture de mines s'accompagne de risques

Lorsque la cote de solvabilité d'une société minière est égale ou supérieure à deux des cotes indiquées ci-après, la société est autorisée à auto-assurer les coûts de fermeture d'une mine pour la durée de vie entière de la mine et n'est pas tenue de fournir quelque autre forme de garantie au Ministère :

- cote A (faible) attribuée par Dominion Bond Rating Service Limited;
- cote A3 attribuée par Moody's Investors Services Inc.;
- cote A- attribuée par Standard and Poor's Inc.

Lorsque la cote de solvabilité d'une société minière est égale ou supérieure à deux des cotes indiquées ci-après, la société est autorisée à s'auto-assurer pour la première moitié de la durée de vie la mine, si cette première moitié est d'au moins quatre ans :

- cote BBB (faible) attribuée par Dominion Bond Rating Service Limited;
- cote Baa3 attribuée par Moody's Investors Services Inc.;
- cote BBB- attribuée par Standard and Poor's Inc.

Dans le cas où, à la suite d'une révision à la baisse de la cote de solvabilité ou d'une alerte au changement de notation, une société n'est plus admissible à l'auto-assurance, elle doit fournir au Ministère une forme acceptée de garantie dans les 30 jours suivant de la révision à la baisse.

À l'heure actuelle, en Ontario, une société (Vale Canada Limited) comptant 10 mines est autorisée à auto-assurer ses coûts de fermeture estimés à 654 millions de dollars pour la première moitié de la durée de vie de ses sites miniers. En ce qui concerne ces mines, le Ministère ne dispose d'aucun recours si la société ne peut s'acquitter de ses obligations en matière de réhabilitation des terrains, car il ne détient aucune forme de garantie à l'égard de sites.

Il est ressorti de notre examen que l'une des mines avait dépassé la première moitié de sa durée de vie en janvier 2015, et que la société n'était donc plus admissible à l'auto-assurance des coûts de fermeture pour ce site. Cependant, en août 2015, le Ministère n'avait pas encore recueilli une autre forme de garantie auprès de la société. Le Ministère nous a informés qu'il poursuit des discussions avec la société à cet égard.

L'acception d'une auto-assurance par le Ministère, qui est autorisée par la *Loi sur les mines*, expose le gouvernement à des risques financiers, car dans les cas où une société ne peut s'acquitter de ses obligations, la province devient responsable des coûts de réhabilitation. Le Manitoba est la seule autre province canadienne à autoriser l'auto-assurance pour les sociétés dont la cote de solvabilité satisfait à des critères particuliers.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que le montant de la garantie financière qu'il recueille permet de couvrir les éléments de passif possibles liés aux coûts de

fermeture d'une mine, le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) doit :

- exiger que les sociétés minières actualisent régulièrement les coûts estimatifs de fermeture de leurs mines et les garanties financières connexes pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché et des modifications apportées aux normes de réhabilitation (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*);
- vérifier, lorsqu'il inspecte les travaux de réhabilitation progressive avant de remettre une partie de la garantie financière, que l'exploitation de la mine est toujours conforme au plan de fermeture existant et qu'aucun autre risque dont le Ministère n'aurait pas été précédemment informé n'est présent sur le site;
- réévaluer ses pratiques pour ce qui est de permettre à certaines sociétés d'auto-assurer les coûts de fermeture de mines (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*);

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La garantie financière qui accompagne tous les plans de fermeture est examinée dans le cadre de l'inspection. Le Ministère a mis en oeuvre un calendrier d'inspection quinquennal pour s'assurer que tous les plans de fermeture sont examinés et mis à jour régulièrement. Le Ministère examinera la nécessité d'exiger que les sociétés actualisent périodiquement les montants de leurs garanties financières pour tenir compte de l'évolution du marché et des changements réglementaires, s'il y a lieu.

À l'heure actuelle, le Ministère inspecte tous les travaux de réhabilitation progressive avant de remettre des garanties financières; en outre, au moyen d'un examen des plans de fermeture, il tient également compte du montant de la garantie financière requise pour l'exécution des travaux de réhabilitation qui restent à être effectués à un site, et il remet uniquement la partie de la garantie financière qui dépasse ce montant. Dans la dernière année, le Ministère a renforcé sa capacité en matière d'examen technique en embauchant un spécialiste des eaux de surface et un coordonnateur des plans de fermeture ou technicien spécialisé. Ces employés aideront les inspecteurs et les autres experts techniques à faire en sorte que tous les risques potentiels soient évalués, ce qui comprend l'exécution de tests, au besoin.

Le Ministère poursuivra l'examen du régime existant de garantie financière. Cependant, tout changement concernant le fait de permettre aux sociétés satisfaisant au critère de solvabilité d'auto-assurer les coûts de fermeture de leurs mines nécessiterait une modification législative. L'Ontario continuera de surveiller étroitement les sociétés qui ont recours à l'auto-assurance pour veiller à ce qu'elles respectent les exigences législatives actuelles.

RECOMMANDATION 7

Pour informer le public des éléments de passif possibles associés aux coûts de fermeture de mines, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit publier tous les ans les plans de fermeture de mines approuvés (aux fins de réhabilitation ou de remise en état), y compris les coûts de fermeture estimatifs et les garanties financières connexes qu'il détient.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est déterminé à respecter le principe de gouvernement ouvert, et il tiendra compte de la recommandation de la vérificatrice générale et examinera les moyens d'informer le public des éléments de passif possibles.

4.4.5 Les évaluations environnementales provinciales ne sont pas obligatoires pour les projets miniers

L'Ontario est la seule province canadienne qui n'exige pas l'exécution d'évaluations environnementales provinciales pour les projets miniers. Une évaluation environnementale est un processus entrepris avant le début d'un projet pour déterminer, prévoir et atténuer toutes les répercussions que celui-ci pourrait avoir sur l'environnement. L'évaluation comprend habituellement une description du projet et de son impact sur l'environnement, ainsi que les mesures proposées pour éliminer ou gérer les impacts environnementaux. Les évaluations environnementales provinciales, lorsqu'elles sont effectuées, sont soumises au ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique aux fins d'examen et d'approbation en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi) de l'Ontario.

La Loi vise expressément les ministères et organismes provinciaux, les municipalités et les organismes publics comme les offices de protection de la nature, et ne s'applique généralement pas au secteur privé, ce qui comprend les projets miniers proposés par des sociétés privées. Toutefois, lorsqu'un projet minier englobe certains éléments, comme la construction d'installations de production ou de transmission d'énergie, ou encore l'établissement d'installations de gestion des déchets, il peut déclencher l'exécution d'une évaluation environnementale obligatoire.

En Ontario, la *Loi sur les mines* exige uniquement que les sociétés minières soumettent, avant l'aménagement d'une mine, un plan de fermeture qui décrit comment le terrain touché sera réhabilité et indique les coûts estimatifs de cette réhabilitation. Cependant, les sociétés privées peuvent, de leur propre chef, soumettre leurs projets à une évaluation environnementale. Dans les autres provinces canadiennes, les projets miniers de grande envergure déclenchent automatiquement l'exécution d'une évaluation environnementale provinciale.

RECOMMANDATION 8

Le ministère du Développement du Nord et des Mines doit collaborer avec le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique pour évaluer les avantages associés au fait de soumettre les projets miniers de grande envergure en Ontario à des évaluations environnementales provinciales semblables aux évaluations environnementales exécutées dans d'autres provinces canadiennes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera, de concert avec le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, la possibilité d'envisager de nouvelles approches en matière d'évaluation environnementale provinciale pour les projets miniers de grande envergure.

4.5 Les mines abandonnées exposent la province de l'Ontario à des risques financiers importants

Comme le montre la **figure 5**, il existe environ 2 400 mines abandonnées qui appartiennent à la Couronne, et 2 000 qui appartiennent à des propriétaires privés.

La province est responsable de l'élimination de tous les risques présents dans les mines abandonnées appartenant à la Couronne, et il lui incombe de surveiller la réhabilitation de celles appartenant à des propriétaires privés ainsi que d'obliger ceux-ci à s'acquitter de leurs obligations à cet égard. La Couronne récupère les mines qui appartiennent à des propriétaires privés en cas, par exemple, de non-paiement de loyers ou d'impôts par les propriétaires. La province devient alors responsable du nettoyage des mines.

Ces cinq dernières années, 63 mines abandonnées appartenant à des propriétaires privés ont été rendues à la Couronne, et le Ministère a déclaré

dans les comptes publics que le coût estimatif de réhabilitation de quatre de ces sites qui sont contaminés s'élève à 80 millions de dollars. Il s'agit en l'occurrence de la mine Lake Shore Tailings, dans le district de Kirkland, de la mine Long Lake, dans le district de Sudbury, et des mines Reeves et Canadian Jamieson, dans le district de Timmins.

4.5.1 Le Ministère ne dispose d'aucun coût estimatif courant pour la réhabilitation de tous les sites abandonnés

Le Ministère ne dispose pas d'un coût estimatif total courant ou d'un plan à long terme pour l'élimination des risques matériels ou de la contamination à tous les sites miniers abandonnés en Ontario. Il a commandé pour la dernière fois en 1992 l'établissement d'un coût estimatif pour la réhabilitation de toutes les mines abandonnées dans la province.

À ce moment, le Ministère, dans le cadre d'un comité intergouvernemental composé de cinq ministères et de l'Ontario Mining Association, a estimé à 300 millions de dollars le coût de la réhabilitation de tous les sites miniers abandonnés, ce qui ne comprenait pas le coût du nettoyage des contaminations chimiques, qui peut être considérable. Par exemple, ces 15 dernières années, le nettoyage de l'un des sites à risque élevé (Kam Kotia, dans le district de Porcupine) où il existe une contamination chimique a coûté 75 millions de dollars jusqu'ici, et l'on estime qu'il faudra payer un montant additionnel de 20,7 millions de dollars pour achever la réhabilitation, auquel s'ajouteront des frais d'entretien annuels de 750 000 $ pour le traitement permanent de l'eau contenue dans la digue à stériles associée à la mine.

Bien que le Ministère n'ait pas procédé à un autre exercice d'établissement du coût estimatif de la réhabilitation de toutes les mines abandonnées en Ontario, il a toutefois achevé en 2008 les évaluations portant sur 95 sites à risque élevé comportant des digues à stériles, qui sont les zones où sont entreposés les résidus miniers. Il estime que le coût de la réhabilitation de ces sites s'élève à environ 208 millions de dollars.

Le Ministère a déclaré des éléments de passif totalisant 303 millions de dollars relativement à 14 mines abandonnées

En 2015, dans la foulée d'une nouvelle norme comptable pour la déclaration des éléments de passif du secteur public concernant les sites contaminés, le Ministère a comptabilisé des éléments de passif de 303 millions de dollars relatifs à 14 sites miniers contaminés abandonnés pour lesquels le gouvernement est, ou serait probablement, responsable de la réhabilitation, et a déclaré un passif éventuel de 69 millions de dollars pour 12 sites miniers abandonnés à l'égard desquels la responsabilité en matière de réhabilitation pourrait incomber au gouvernement à l'avenir. Cette norme exige qu'un passif soit déclaré uniquement pour les sites contaminés qui satisfont à tous les critères suivants :

- une norme environnementale s'applique;
- la contamination dépasse la norme environnementale;
- le gouvernement assume une responsabilité directe ou accepte d'assumer la responsabilité;
- il est prévu que des avantages économiques futurs seront abandonnés;
- il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant en cause.

Le Ministère nous a informés qu'il ne prévoit pas à l'heure actuelle établir un coût estimatif détaillé pour la réhabilitation des autres mines abandonnées en Ontario qui présentent des risques matériels, mais qui ne satisfont pas aux critères de déclaration d'un passif (c'est-à-dire celles qui ne sont pas contaminées ou dont la contamination est inférieure aux normes environnementales), parce qu'il s'agit d'un processus onéreux et que les estimations deviennent très rapidement obsolètes.

Au moment de notre audit, le Ministère avait modifié le coût estimatif établi en 1992 en actualisant le nombre de risques matériels et le

coût associé au traitement de ces risques, et il a estimé que le coût de la réhabilitation de ces sites se situait entre 163 millions et 782 millions de dollars. Cependant, les coûts liés aux évaluations environnementales, à l'accessibilité des sites ou à la distance séparant les sites des ressources de réhabilitation ne sont pas inclus dans la nouvelle estimation du Ministère. Seule une évaluation détaillée des sites permettrait d'établir un coût estimatif plus précis de leur réhabilitation.

En 1999, le Ministère a instauré le Programme de réhabilitation des mines abandonnées (le Programme) afin de gérer l'élimination des risques matériels et environnementaux dans les sites miniers abandonnés se trouvant sur des terrains de la Couronne. Le Programme a reçu des fonds totalisant 138 millions de dollars ces 16 dernières années, et il a mené à terme la réhabilitation totale ou partielle de 75 sites miniers abandonnés. La **figure 9** montre les sommes consacrées à la réhabilitation et à d'autres activités, qui englobent notamment les frais d'entretien permanent des sites réhabilités (p. ex. le traitement à la chaux et le traitement de l'eau), les frais de planification (p. ex. les évaluations environnementales) et les coûts liés aux interventions d'urgence ces cinq dernières années.

Toutefois, à partir de maintenant, il n'y a pas de financement de base fixe destiné à la réhabilitation des sites miniers abandonnés. Au cours des quatre dernières années, le Programme a reçu un financement annuel de seulement 3 millions de dollars, malgré des excédents budgétaires d'autres programmes ministériels, pour payer l'ensemble de ses frais. Les excédents reçus ces quatre dernières ont varié de 0,8 à 10,6 millions de dollars, et ont totalisé 26,8 millions.

4.5.2 Les inspections ministérielles des mines abandonnées ne suffisent pas à recenser et à éliminer les risques pour la santé publique et l'environnement

Le Ministère procède à des activités minimales d'inspection et de suivi des sites miniers abandonnés pour s'assurer que les mines ne présentent aucun risque pour la santé humaine et l'environnement.

Ces cinq dernières années, le Ministère a inspecté seulement 5 % environ (300) des quelque 4 400 mines abandonnées situées sur des sites de la Couronne ou des sites privés (voir la **figure 5**). Un certain nombre des mines non inspectées sont considérées comme des sites à risque élevé où se trouvent des digues à résidus contenant des niveaux élevés d'arsenic, de cobalt, d'uranium et d'autres métaux qui peuvent contaminer le milieu ambiant s'ils ne font pas l'objet d'une gestion adéquate. Des 362 sites à risque élevé, seulement 102 (28 %) ont été inspectés au moins une fois par le Ministère au cours des cinq dernières années.

En ce qui concerne les inspections qu'effectue le Ministère, il arrive souvent que les mesures de suivi ne soient pas prises en temps opportun. Par exemple, 20 inspections de mines privées contenantes [illegible]

Figure 9 : Dépenses au titre du Programme de réhabilitation, 2010-2011 – 2014-2015 (en milliers de dollars)

Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines

Dépenses	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Coûts de réhabilitation	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Coûts d'exploitation					
Dépenses de fonctionnement et d'entretien pour une mine	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Frais administratifs	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Coûts associés aux situations d'urgence	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Total	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**

en 2014 ont révélé que 17 des mines inspectées nécessitaient des mesures de suivi. Les problèmes relevés lors des inspections comprenaient notamment des clôtures endommagées, des éléments de surface non protégés, comme des puits ou des ouvertures des galeries de ventilation, des zones de stériles qui n'avaient pas été revégétalisées conformément au code applicable, une instabilité chimique ou physique de piles de stockage du minerai, ou des modifications non autorisées à un site pouvant déstabiliser les zones de stériles.

En mai 2015, aucun des problèmes recensés dans les 17 rapports d'inspection n'avait été réglé. En fait, le Ministère n'avait pas effectué de suivi auprès de 10 des 17 propriétaires privés après qu'on leur eut envoyé les rapports d'inspection par la poste. Le Ministère a indiqué que l'absence de suivi était attribuable à de multiples changements apportés à son personnel, qui ont donné lieu à des retards dans les activités liées aux inspections.

En vertu de la *Loi sur les mines*, lorsqu'un propriétaire privé omet d'exécuter les travaux de réhabilitation demandés après l'inspection d'un site, le Ministère a le pouvoir de rendre une ordonnance l'obligeant à se conformer et prévoyant le dépôt d'une accusation s'il ne le fait pas. Un propriétaire qui ne se conforme pas à une ordonnance s'expose à une amende de 30 000 $ par jour et à une peine d'emprisonnement maximale de deux ans.

Toutefois, le Ministère a rarement exercé ce pouvoir; il compte plutôt sur une conformité volontaire de la part des propriétaires privés. Ces cinq dernières années, le Ministère a émis seulement trois ordonnances visant à obliger des propriétaires privés à entreprendre des travaux de réhabilitation ou à soumettre un plan de fermeture, et une seule a donné lieu au dépôt d'une accusation, laquelle s'est soldée par l'imposition d'une amende d'environ 10 000 $.

En 2000, dans le cadre de la mise à jour de la *Loi sur les mines*, le Ministère a commencé à exiger que les propriétaires privés prennent toutes les mesures raisonnables pour réhabiliter progressivement leurs mines, y compris les mines abandonnées se trouvant sur leurs sites, et qu'ils fassent rapport sur ces activités au Ministère dans les 60 jours suivant l'achèvement des travaux, dans les cas où ceux-ci ne sont pas déjà prévus dans un plan de fermeture.

Un examen de la base de données sur les mines abandonnées a révélé que seulement 45 rapports de réhabilitation avaient été soumis en mai 2015 relativement aux quelque 2 000 mines abandonnées se trouvant sur des sites privés. Le Ministère ignore si des travaux de réhabilitation ont été exécutés aux sites qu'il n'a pas inspectés ou aux sites pour lesquels les propriétaires privés n'ont pas soumis de rapports de réhabilitation.

Le Ministère nous a dit que les propriétaires privés de mines ne sont pas toujours au fait de leurs responsabilités concernant la réhabilitation des sites et la soumission de rapports de réhabilitation. Bien qu'il soit au courant de cette situation, le Ministère n'a pas déployé tous les efforts requis pour s'assurer que les propriétaires sont informés de l'exigence relative à la réhabilitation des mines abandonnées.

Nous avons constaté que la Colombie-Britannique avait adopté une approche plus proactive pour favoriser le respect de ses exigences en matière de réhabilitation, en menant des activités de communication et des campagnes médiatiques, ainsi qu'en élaborant des lignes directrices et du matériel didactique à des fins de sensibilisation et d'éducation, et pour encourager la conformité volontaire.

RECOMMANDATION 9

Afin de protéger la santé et la sécurité publiques et l'environnement des risques que présentent les mines abandonnées, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- inspecter dans les plus brefs délais toutes les mines abandonnées à risque élevé qui n'ont pas été inspectées ces cinq dernières années, afin de déterminer si elles présentent des risques pour la sécurité publique;

- adopter un processus axé sur le risque pour surveiller et inspecter régulièrement les mines abandonnées qui ont précédemment été inspectées, afin de s'assurer que l'état des sites ne présente pas de risques pour la santé humaine et l'environnement (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*);
- élaborer un plan opérationnel et financier à court et à long terme pour le nettoyage des sites miniers qui présentent des risques pour la santé et la sécurité des personnes et l'environnement (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En s'appuyant sur son système actuel d'établissement de l'ordre de priorité, le Ministère élaborera un plan en vue d'inspecter les sites abandonnés à risque élevé qui n'ont pas été inspectés ces cinq dernières années.

Le Ministère a adopté un processus axé sur le risque pour étayer son calendrier d'inspection des sites miniers abandonnés. Il veillera à ce que les mines précédemment inspectées fassent régulièrement l'objet d'une surveillance et d'une inspection.

En outre, le Ministère élabore des plans à court et à long terme pour les sites ayant une priorité élevée, en fonction de son affectation budgétaire annuelle. Il poursuivra l'élaboration de plans opérationnels et financiers à court et à long terme concernant le nettoyage des sites miniers prioritaires qui présentent des risques pour la santé et la sécurité des personnes et pour l'environnement.

RECOMMANDATION 10

Afin de s'assurer que les propriétaires de mines abandonnées privées prennent toutes les mesures raisonnables en vue de réduire les risques potentiels pour la santé et l'environnement, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- effectuer des activités de suivi en temps opportun pour vérifier que les propriétaires se conforment aux résultats de ses inspections;
- élaborer une stratégie pour faire en sorte que les propriétaires privés soient au courant de l'exigence concernant la réhabilitation des mines abandonnées se trouvant sur leurs terrains.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera les processus de suivi de la conformité aux rapports d'inspection et prendra les mesures qui s'imposent.

Le Ministère élaborera également une stratégie pour accroître la sensibilisation des propriétaires privés à l'égard des exigences concernant la réhabilitation des mines abandonnées se trouvant sur leurs terrains.

4.5.3 L'information contenue dans le Système d'information sur les mines abandonnées est incomplète et n'est pas à jour

Le Système d'information sur les mines abandonnées (SIMA), conçu et mis en oeuvre en 1988-1989, constitue un outil centralisé de suivi de toutes les mines abandonnées en Ontario.

La SIMA sert à recueillir des données sur l'ensemble des mines abandonnées connues et leurs risques connexes, afin que le Ministère puisse établir l'ordre de priorité de ces sites aux fins de réhabilitation. En outre, le SIMA devait permettre au Ministère de surveiller toutes les activités entreprises aux sites – y compris les travaux d'évaluation à jour des sites, les changements concernant les risques connus et la détermination de nouveaux risques – ainsi que les progrès de tous les travaux qui y sont effectués.

Cependant, notre examen du SIMA a révélé certaines limitations qui nuisent à la pleine exploitation du système :

- *L'information contenue dans le système n'est pas à jour.* L'information sur les mines abandonnées que renferme le SIMA provient principalement des évaluations effectuées en 1993 et en 2000 de tous les sites qui étaient alors connus. Depuis, le Ministère n'a entrepris aucune autre évaluation exhaustive pour mettre à jour les renseignements dans le système. Les mises à jour de l'information ont généralement découlé d'inspections limitées exécutées par le Ministère, soit une évaluation spéciale de 86 sites à risque élevé ayant des digues à stériles en 2003, et une autre évaluation de 95 sites à risque élevé ayant des digues à stériles en 2008.
- *Une fonctionnalité clé du système ne produit pas des renseignements exacts.* Bien que le SIMA puisse classer les sites selon une cote de sécurité publique et d'impact environnemental, cette capacité ne fonctionne pas comme il se doit et n'est donc pas utilisée. Une erreur dans la formule de calcul des cotes fait en sorte que les cotes obtenues sont erronées, ce qui les rend inutilisables. Par conséquent, le Ministère doit effectuer un suivi distinct des sites sans recourir au système. Cela empêche le Ministère de déterminer efficacement l'ordre de priorité des mines abandonnées aux fins de leur réhabilitation.

Sans information complète et exacte sur les sites miniers, il est difficile pour le Ministère de gérer efficacement la réhabilitation des mines abandonnées en Ontario.

RECOMMANDATION 11

Le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- mettre à jour l'information sur les mines abandonnées en Ontario et les risques miniers connexes dans le Système d'information sur les mines abandonnées (SIMA);
- améliorer la fonctionnalité du SIMA visant à déterminer, aux fins de leur réhabilitation, les sites qui présentent les risques les plus élevés pour la santé et la sécurité publiques et pour l'environnement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère mettra à jour l'information sur les sites abandonnés contenue dans le SIMA.

En outre, le Ministère s'efforcera d'améliorer la fonctionnalité d'établissement de l'ordre de priorité dans le SIMA. Toutefois, jusqu'à ce qu'une mise à niveau soit effectuée, le Ministère continuera d'utiliser son processus manuel d'établissement de l'ordre de priorité.

4.6 Les recettes que tire la province de l'exploitation minière sont faibles par rapport à la valeur considérable des ressources minérales extraites

4.6.1 L'Ontario applique l'un des taux d'impôt sur l'exploitation minière les plus bas au Canada

Le montant des impôts et des redevances perçus par la province auprès des sociétés minières ces 20 dernières années correspond en moyenne à moins de 2 % de la valeur des minéraux extraits.

L'Ontario applique un taux d'impôt sur l'exploitation minière de 10 % (contre 20 % en 2000) visant les bénéfices annuels imposables qui dépassent 500 000 $ (les sociétés à fort pourcentage de propriété commune ne bénéficient pas de la même exemption). Un taux réduit de 5 % est appliqué aux mines éloignées situées dans le Nord de l'Ontario ouvertes après le 7 mai 1996 et dont le statut de mine éloignée a été certifié par le Ministère.

En outre, les nouvelles mines, ou celles qui font l'objet d'un agrandissement important, sont

admissibles à une exonération de l'impôt pouvant atteindre la première tranche de 10 millions de dollars de bénéfices tirés de la mine lors des 3 premières années d'exploitation dans le cas d'une mine non éloignée, et lors des 10 premières années d'exploitation dans le cas d'une mine éloignée.

Ce régime fiscal est en place depuis 2004, et il est l'un des plus avantageux au Canada. Selon un rapport de recherche de l'Université de Calgary publié en 2013 et ses addendas, mis à jour en 2015, le taux effectif marginal d'imposition des sociétés minières en Ontario n'était que de 5,6 % en septembre 2015, ce qui était considérablement inférieur au taux national moyen de 8,6 %.

En 2012, il est ressorti d'un examen de la réforme des services publics de l'Ontario commandé par le gouvernement que, si les faibles taux de l'impôt sur l'exploitation minière visaient à encourager l'investissement dans la province à un moment où les taux d'imposition des sociétés étaient très élevés, la compétitivité fiscale de l'Ontario à l'échelle internationale s'était considérablement améliorée depuis. L'examen a aussi mentionné que le crédit d'impôt de l'Ontario pour ressources accordé aux sociétés minières, qui correspond à 25 % des bénéfices rajustés tirés des ressources, est inutile et devrait être éliminé compte tenu du contexte fiscal amélioré.

Dans son budget de 2015, le gouvernement de l'Ontario a proposé une harmonisation avec le gouvernement fédéral et les autres administrations provinciales en supprimant le crédit d'impôt de l'Ontario pour ressources et l'impôt supplémentaire visant les redevances de la Couronne, et en accordant plutôt une déduction au titre des redevances et de l'impôt minier réellement payé, à compter du 23 avril 2015. Le gouvernement s'attend à ce que ce changement lui permette de percevoir des recettes additionnelles allant de 6 millions à 7 millions de dollars pour les trois prochaines années au moins. Toutefois, même en tenant compte de ces recettes supplémentaires, le taux d'impôt sur l'exploitation minière de l'Ontario demeure l'un des plus faibles au Canada.

L'Ontario a perçu de faibles redevances auprès de la seule mine de diamants de la province

En vertu de la *Loi sur les mines*, toutes les mines de diamants en Ontario sont tenues de payer des redevances, comme il est prescrit dans le Règlement de l'Ontario 323/07 – (Royalty on Diamonds). Les redevances sont calculées à partir des bénéfices nets de la mine, moins les déductions visant les frais admissibles d'exploration, d'aménagement et d'exploitation, et elles s'apparentent principalement aux structures de redevances appliquées dans les Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, les deux autres administrations canadiennes où se trouvent des mines de diamants. La province accorde toutefois des déductions qui ne sont pas offertes par les autres administrations, notamment :

- une déduction de 100 % au titre des dépenses admissibles engagées dans le cadre d'ententes avec des collectivités locales ou autochtones;
- une déduction de 100 % au titre des dons faits à des fins de bienfaisance, éducatives ou de bénévolat en Ontario;
- une déduction additionnelle de 15 % au titre du coût de l'établissement et de l'exploitation d'une mine de diamants, limitée à 20 % des bénéfices annuels nets.

Le ministère des Finances a mentionné que ces déductions additionnelles visent à favoriser la durabilité à long terme et la compétitivité à l'échelle internationale de la production de diamants en Ontario, ainsi qu'à soutenir les investissements dans les collectivités touchées par l'exploitation de diamants, particulièrement les collectivités du Nord et les collectivités autochtones. La province n'a pas entrepris d'évaluation formelle de son régime actuel de redevances sur les diamants depuis son instauration en 2007 pour déterminer les avantages qu'elle en retire et s'il convient de le maintenir tel quel.

La seule mine de diamants en exploitation en Ontario a été ouverte en 2008. En 2014, la société

minière avait extrait pour plus de 2,5 milliards de dollars de diamants depuis l'ouverture de la mine, mais elle a versé à la province des redevances d'un peu moins de 20 millions de dollars durant cette période, ce qui représente moins de 1 % de la valeur du minerai extrait. Dans le calcul des redevances qu'elle devait verser, la société minière a demandé des déductions propres à l'Ontario et autorisées en vertu de la *Loi sur les mines* totalisant près de 70 millions de dollars. Selon le ministère des Finances, le montant des redevances devrait augmenter à compter de 2014, étant donné que la société minière aura utilisé la majorité des déductions applicables aux fins du calcul des redevances qu'elle doit verser. On s'attend toutefois à ce que le gisement de diamants commence à s'épuiser en 2019, ce qui ne laisse que six années de redevances potentiellement élevées. En octobre 2015, le Ministère prévoit percevoir des redevances totales allant de 4 % à 5 % de la valeur de la production pendant la durée de vie de la mine.

Les loyers relatifs aux baux miniers en Ontario sont parmi les plus bas en Canada, et ils ne sont pas toujours perçus

Les sociétés minières sont tenues de payer un impôt sur les terrains miniers en ce qui a trait aux sites privés, et de payer des loyers relatifs aux baux et aux permis miniers visant des terrains de la Couronne.

Le Règlement de l'Ontario 45/11 (Dispositions générales) prescrit les loyers annuels pour les baux et permis miniers ainsi que les taux de l'impôt sur les terrains miniers. Le Ministère perçoit tous les ans des loyers et des impôts sur les terrains miniers d'environ 3,1 millions de dollars, et verse ce montant au Trésor de la province.

Les loyers et les taux actuels, qui sont présentés à la **figure 10**, ont été révisés pour la dernière fois en 1994. En 2014, le Ministère a achevé une analyse des loyers imposés à l'égard des baux miniers par l'ensemble des administrations canadiennes, et il a constaté que l'Ontario se classait au deuxième au chapitre des loyers les plus bas au Canada, tout juste après l'Île-du-Prince-Édouard. Le Ministère nous a informés que dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur les mines*, un nouveau barème de loyers sera établi à l'automne 2015.

En cas de non-paiement de loyers ou d'impôts, le Ministère est autorisé, en vertu de la *Loi sur les mines*, à confisquer le terrain privé ou à annuler le bail ou le permis. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne prenait de mesures en temps opportun pour ce qui est de percevoir les impayés.

Au 31 mars 2015, les comptes débiteurs liés aux loyers et aux impôts affichaient un arriéré de 1,7 million de dollars sur deux ans. Le Ministère nous a informés que certaines des propriétés visées n'avaient pas été confisquées en raison des éléments de passifs associés aux risques miniers présents sur le terrain.

Figure 10 : Loyers et impôts sur les terrains miniers
Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines, décembre 2014

Type de tenure des terres	Nombre de titulaires	Superficie (hectares)	Taux (coût/hectare) annuel
Claims non concédés par lettres patentes	33 930	3 770 128	Aucun; des travaux d'évaluation d'une valeur de 400 $ doivent être effectués tous les ans
Claims concédés par lettres patentes	18 864	467 745	4 $/hectare
Baux miniers	3 097	256 000	3 $/hectare
Permis d'occupation minière	1 047	20 000	5 $/hectare

La valeur des éléments de passifs en question va de 150 000 $ à 850 000 $, et le Ministère devrait en assumer la responsabilité si les propriétés étaient confisquées par la Couronne. Le Ministère a émis une ordonnance de soumission de plan de fermeture à l'égard d'une seule de ces propriétés en 2013, et il attendait toujours que les autres se conforment volontairement au moment de notre audit.

Certains paiements sont en souffrance depuis plus de 10 ans. Dans les cas où le Ministère ne confisque pas les claims, les terrains concernés ne sont pas accessibles à d'autres prospecteurs aux fins d'une éventuelle exploitation minière.

RECOMMANDATION 12

Pour s'assurer que les Ontariens touchent une juste part de la valeur des ressources minières exploitées tout en faisant en sorte que la province demeure concurrentielle pour ce qui est d'attirer l'investissement minier, le ministère du Développement du Nord et des Mines doit :

- examiner et mettre à jour, s'il y a lieu, le loyer minier, le taux de l'impôt sur les bénéfices miniers et le régime de redevance sur les diamants en vigueur dans la province (nous avions formulé une recommandation similaire concernant les droits miniers dans notre *Rapport annuel 2005*);
- prendre des mesures en temps opportun pour percevoir les impayés (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille volontiers l'examen du régime de redevances sur les diamants effectué par la vérificatrice générale. Le Ministère s'attend à ce que la modélisation du régime fondée sur la durée de vie d'une mine se traduise par le versement de redevances plus importantes à l'avenir. Le Ministère envisage de moderniser l'ensemble des frais et des recettes liés à l'exploitation minière, et de collaborer avec le ministère des Finances à cette fin, le cas échéant.

Le Ministère examinera également les processus de suivi des comptes en souffrance pour s'assurer que la perception des sommes dues se fait en temps opportun.

4.7 Les mesures du rendement ne tiennent pas compte des objectifs et des responsabilités du Ministère

Le Programme des mines et des minéraux du Ministère a pour objectif de faire en sorte que le secteur minier de la province soit sain, concurrentiel et durable. Aux termes de la *Loi sur les mines*, l'exploitation des ressources minières doit se faire en tenant compte des droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, ce qui comprend l'obligation de consulter ceux-ci, et en minimisant les effets néfastes des activités minières sur la santé et la sécurité publiques et sur l'environnement. En outre, la lettre de mandat envoyée en 2014 par la Première ministre au ministre du Développement du Nord et des Mines mentionne expressément que la promotion du secteur minier de l'Ontario et le développement du Cercle de feu constituent deux priorités clés.

Le Ministère dispose de certains indicateurs pour évaluer divers aspects du fonctionnement du programme (par exemple, le pourcentage de sites assortis de plans de fermeture qui ont été inspectés, et les sites miniers abandonnés qui sont réhabilités tous les ans), mais il n'a pas encore élaboré d'indicateurs pour l'aider à évaluer l'efficacité avec laquelle il atteint ses buts et objectifs généraux.

RECOMMANDATION 13

Le ministère du Développement du Nord et des Mines doit élaborer des mesures plus complètes pour évaluer l'efficacité avec laquelle il atteint ses objectifs liés à l'essor du secteur minier de la province tout en minimisant les répercussions de l'exploitation minière sur la santé et la

sécurité publiques et sur l'environnement, et il doit régulièrement faire rapport au public sur les progrès réalisés vers l'atteinte de ses objectifs (nous avions formulé une recommandation similaire dans notre *Rapport annuel 2005*).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'emploie actuellement à élaborer de nouvelles mesures du rendement complètes pour tous ses programmes. Il met également au point des mesures du rendement expressément liées à la Stratégie d'exploitation des minéraux. Ces indicateurs permettront de mesurer les progrès réalisés concernant l'essor du secteur minier de la province.

Annexe 1 – La séquence minière

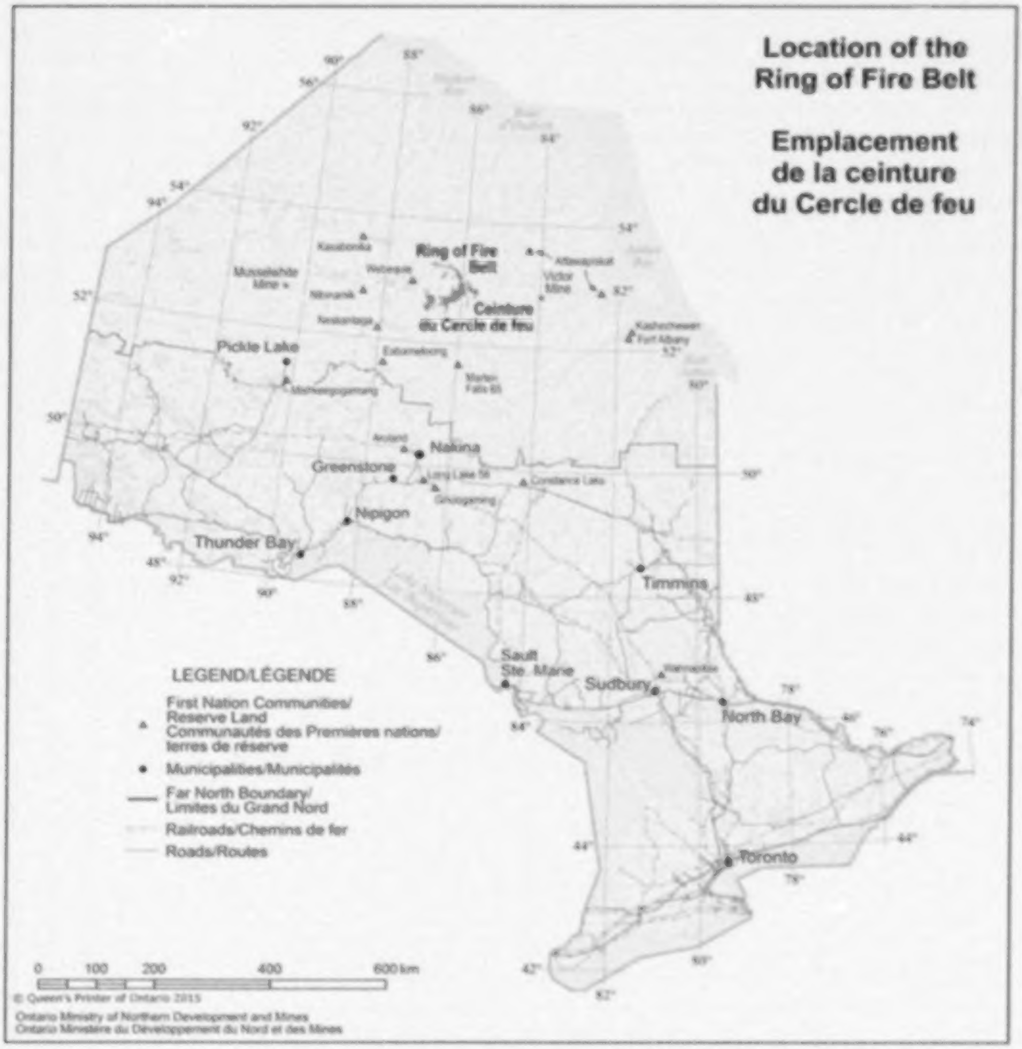
Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines

En général, la mise en valeur des ressources minières comporte cinq étapes : l'exploration, l'évaluation, l'aménagement, la production, la fermeture et la surveillance de la mine. Ces cinq étapes peuvent s'échelonner sur une période allant de 30 à 100 ans.

Étapes	Description des activités
Exploration	• Les prospecteurs analysent une zone à la recherche de gisements minéraux et acquièrent les droits pour procéder à une exploration plus poussée. • Les prospecteurs jalonnent une zone et procèdent à des travaux préliminaires d'exploration, comme la collecte d'échantillons de pierres, la télédétection et la consultation de la base de données géoscientifiques du Ministère, pour repérer des gisements éventuels. • Cette étape s'échelonne habituellement sur une période allant de quatre à six ans.
Évaluation	• Les prospecteurs recourent à des méthodes d'exploration plus importantes, comme un forage plus intensif et la collecte d'échantillons plus gros, pour évaluer le potentiel minier. • L'exploration avancée peut coûter de 5 à 10 millions de dollars par année pour chaque projet, et s'échelonner sur une période allant de 5 à 10 ans. • La majorité des projets miniers ne franchissent pas l'étape de l'exploration.
Aménagement	• Les sociétés construisent une installation minière et l'infrastructure à l'appui. • Cette étape peut s'échelonner sur trois ans ou plus, et il s'agit de l'étape la plus onéreuse du processus.
Production	• Les sociétés produisent des minéraux ou des substances contenant des minéraux en vue de les vendre. • Durant cette étape, les principales activités comprennent l'excavation de la terre et de la roche, la séparation des minéraux et de la roche stérile, la gestion des matières résiduelles (appelées « stériles ») et la surveillance des conditions environnementales. • Une mine peut être exploitée durant une période allant de 10 à 50 ans, ou une période plus longue. • Il s'agit de la seule étape du processus qui génère des recettes provinciales, et de celle qui crée le plus d'emplois et produit les retombées économiques les plus importantes pour la province.
Fermeture et surveillance	• Les sociétés mènent à terme leurs activités d'extraction, de minéralurgie et de transport, et enlèvent du site les installations et l'infrastructure utilisées pour exécuter ces activités. • Selon la taille du site et l'ampleur des travaux de nettoyage, les coûts de fermeture peuvent dépasser 150 millions de dollars, et les travaux s'échelonnent habituellement sur une période allant de 2 à 10 ans, ou une période plus longue. • Après leur fermeture, certaines mines doivent faire l'objet d'une surveillance continue durant une période allant de 5 à 100 pour s'assurer qu'aucun dommage n'est causé à l'environnement.

Annexe 2 – Emplacement du Cercle de feu

Source des données : ministère du Développement du Nord et des Mines



Chapitre 3

Section

3.12 SAGAS — Système automatisé de gestion de l'aide sociale

1.0 Contexte

1.1 Le système d'aide sociale de l'Ontario

Le système d'aide sociale vient en aide aux personnes qui sont dans le besoin du fait qu'elles sont sans emploi ou handicapées. Il offre à ces personnes :

- de l'aide financière;
- des prestations de santé;
- l'accès à l'éducation de base;
- des services de consultation, de la formation et des ateliers pour les aider à trouver et à conserver un emploi.

L'objectif global de l'aide sociale consiste à aider les personnes à devenir aussi autosuffisantes que possible. Les programmes sont financés et administrés par la province et les municipalités.

Afin d'aider à améliorer l'administration et la prestation de l'aide sociale, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) a remplacé, en novembre 2014, son ancien système de technologie de l'information par un nouveau système appelé Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS).

Quelque 11 000 employés du Ministère et des municipalités comptent sur le SAGAS pour les aider à fournir de l'aide sociale à environ 900 000 personnes parmi les plus vulnérables de la province. Ces employés comptent sur le SAGAS pour accomplir les tâches suivantes, entre autres :

- déterminer l'admissibilité des demandeurs à l'aide sociale;
- calculer et distribuer annuellement des prestations d'aide sociale de l'ordre de 6,6 milliards de dollars;
- générer automatiquement des lettres pour aviser les personnes de leur admissibilité à l'aide sociale ou de changements apportés à leurs prestations;
- produire des rapports contenant l'information dont les municipalités et le Ministère ont besoin pour gérer les programmes d'aide sociale.

1.1.1 Les trois programmes d'aide sociale de l'Ontario

L'Ontario compte trois programmes d'aide sociale : Ontario au travail, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave (AEHG) (l'information relative aux deux derniers programmes étant regroupée dans de nombreux rapports du Ministère, nous faisons de même dans le présent rapport de sorte que notre examen du POSPH comprend les données du programme AEHG).

Ontario au travail

Le programme Ontario au travail est régi par la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* et ses règlements d'application. Dans le cadre de ce programme, 238 bureaux municipaux répartis dans toute la province offrent du soutien et des services aux personnes admissibles, en partenariat avec le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère).

Pour qu'une personne soit admissible à ce programme, la valeur de son actif net, mis à part son habitation et son véhicule automobile, doit être inférieure à 2 500 $, si elle est célibataire, et à 5 000 $, si elle a un conjoint.

En outre, la personne doit tenter de trouver et de conserver un emploi, et prendre part à des activités conçues pour l'aider à le faire (comme des ateliers et des programmes qui l'aident à terminer ses études secondaires).

Les bénéficiaires de l'aide financière offerte dans le cadre du programme reçoivent des allocations pour subvenir à leurs besoins essentiels, comme la nourriture et le logement. D'autres types de prestations, habituellement mensuelles, par exemple l'Allocation nutritionnelle en période de grossesse et d'allaitement et l'Allocation pour régime alimentaire spécial, sont offertes aux clients admissibles. De plus, certaines dépenses leur sont remboursées, notamment celles liées à l'emploi. Les prestations sont imposables, mais non les remboursements.

En date de septembre 2014, soit avant le lancement du SAGAS, le nombre total de clients du programme Ontario au travail s'établissait à environ 447 000. Selon les Comptes publics de l'Ontario, un total de 2,6 milliards de dollars a été versé à ces personnes au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015.

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH)

Le POSPH est régi par la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* et ses règlements d'application. Dans le cadre de ce programme, les personnes admissibles reçoivent du soutien et des services par l'intermédiaire de 45 bureaux du Ministère répartis dans toute la province.

Pour être admissible au POSPH, une personne doit avoir une déficience physique ou mentale importante qui dure depuis au moins un an. La déficience doit se traduire par une limitation dans au moins une activité de la vie quotidienne. De plus, la valeur de l'actif net de la personne, mis à part son habitation et son véhicule automobile, doit être inférieure à 5 000 $, si elle est célibataire, et à 7 500 $, si elle a un conjoint.

À l'instar des clients du programme Ontario au travail, les clients du POSPH peuvent recevoir d'autres types de prestations et se faire rembourser certaines dépenses. Par exemple, ils reçoivent des sommes au titre d'aides à la mobilité, d'appareils auditifs et d'autres appareils ou médicaments nécessaires à leur état de santé.

Au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015, le Ministère a versé un total de 4,4 milliards de dollars aux clients du POSPH. En septembre 2014, soit avant le lancement du SAGAS, quelque 479 000 personnes étaient inscrites au POSPH, dont environ 30 000 enfants ayant un handicap grave.

1.1.2 Le rôle des chargés de cas

Environ 11 000 employés de première ligne – des chargés de cas pour la plupart – fournissent un large éventail de services dans le cadre du programme Ontario au travail et du POSPH. Les chargés de cas comptent sur le SAGAS quotidiennement pour les aider à fournir ces services, que nous décrivons plus loin dans la présente section. Leur capacité à fournir les services offerts par ces programmes dépend en grande partie du bon fonctionnement du SAGAS et du soutien qu'il leur offre. Aussi, le SAGAS doit il accomplir les fonctions suivantes pour que les chargés de cas disposent du temps voulu pour aider leurs clients à :

- déterminer avec exactitude l'admissibilité des clients à l'aide sociale;

- calculer et distribuer avec exactitude les prestations d'aide sociale;
- générer automatiquement des lettres sans erreurs avisant les clients de leur admissibilité et des sommes auxquelles ils ont droit, ainsi que d'autres documents.

Par ailleurs, le SAGAS doit être doté de mécanismes de contrôle pour assurer la protection des renseignements personnels des clients et faire en sorte que le risque de fraude et de recours abusif aux programmes d'aide sociale soit le plus faible possible.

En outre, le SAGAS doit être facile à utiliser, c'est-à-dire qu'il doit être conçu en fonction des besoins des chargés de cas. Parmi les fonctions nécessaires mentionnons celle qui rappelle aux chargés de cas les tâches quotidiennes qu'ils doivent accomplir à court terme pour bien s'occuper de leurs clients.

Chargés de cas d'Ontario au travail

Les personnes qui souhaitent profiter des services offerts par le programme Ontario au travail peuvent faire leur demande en ligne, en personne dans un bureau d'Ontario au travail, ou par téléphone.

Le chargé de cas d'Ontario au travail intervient dès qu'un demandeur fait des démarches pour obtenir un rendez-vous en personne. Lors de cette rencontre, le chargé de cas lance le processus qui permettra de déterminer si le demandeur a droit à l'aide. Le cas échéant, le demandeur devient un client et le chargé de cas le rencontre périodiquement afin de l'aider à trouver et à conserver un emploi. Le chargé de cas se chargera également des tâches suivantes :

- établir un plan formel qui prévoit les activités d'aide à l'emploi auxquelles le client participera et leur durée;
- adapter le plan à mesure que le client progresse et que ses circonstances changent;
- discuter d'autres programmes et mesures de soutien pouvant faciliter les démarches du client.

Le chargé de cas a aussi pour tâche de passer en revue la situation et les renseignements financiers du client.

Les chargés de cas ont certaines autres responsabilités. Par exemple, ils assistent aux audiences lorsque leurs clients contestent une décision rendue à l'égard de leurs droits, et ils recouvrent les paiements excédentaires auprès d'anciens clients.

Chargés de cas du POSPH

Les personnes qui souhaitent profiter des services offerts par le POSPH peuvent faire leur demande en ligne, en personne dans un bureau du POSPH, ou par téléphone. Ces personnes ont des déficiences physiques ou mentales qui influent, à divers degrés, sur leur capacité à intégrer le marché du travail. Certaines d'entre elles sont en mesure de travailler, tandis que d'autres, dont la déficience est plus grave, n'en sont pas capables ou ont de la difficulté à le faire.

Le rôle du chargé de cas du POSPH varie selon la déficience dont ses clients sont atteints. Si la déficience d'un demandeur est sans gravité, le chargé de cas rencontrera le client à des intervalles plus rapprochés et établira un plan structuré d'aide à l'emploi. Les rencontres entre le chargé de cas et ses clients atteints d'une déficience plus grave seront moins fréquentes, car ceux-ci touchent des prestations régulières dans le cadre de leur inscription au POSPH. La plupart des chargés de cas du POSPH s'occupent donc d'un plus grand nombre de dossiers que les chargés de cas du programme Ontario au travail.

Les principales responsabilités des chargés de cas du POSPH consistent à traiter les prestations d'aide sociale de leurs clients et à appeler les clients pour prendre de leurs nouvelles et confirmer à nouveau leur admissibilité. La plupart des clients du POSPH n'étant pas au courant des divers types de prestations offertes dans le cadre du programme, les chargés de cas communiquent souvent avec eux pour les en informer. Les déficiences des clients sont confirmées par leur médecin ou par un autre

professionnel à l'étape de la demande. Étant donné que la majorité des clients du POSPH ont des déficiences de longue durée, leur admissibilité ne fait pas l'objet d'une réévaluation périodique.

1.2 La gestion de l'information concernant l'aide sociale

1.2.1 L'ancien système de gestion de l'information utilisé entre 2002 et 2014

Le système de gestion de l'information en usage entre 2002 et 2014 était connu sous le nom de Système de gestion du modèle de prestation des services (« ancien système »). Lors de notre audit du programme Ontario au travail en 2002 (voir le *Rapport annuel 2002*), nous avions relevé les points suivants concernant l'ancien système, qui venait d'être déployé :

- Les chargés de cas avaient signalé que le système n'était pas facile à utiliser – il n'avait pas été conçu en fonction de leurs besoins.
- Le système n'avait pas fait l'objet d'une mise à l'essai adéquate avant son lancement.
- Il ne permettait pas de déterminer avec exactitude l'admissibilité des clients et le montant des prestations.
- Il ne pouvait générer certains rapports qui auraient permis de fournir l'information nécessaire aux décideurs.
- Il n'était pas doté de mécanismes de contrôle adéquats contre la fraude.

Lors de notre audit du POSPH en 2004 (voir le *Rapport annuel 2004*), nous avons constaté que le Ministère avait apporté de nombreux changements à l'ancien système afin de pouvoir en tirer des renseignements cohérents et exacts. Or, il nous est apparu que l'ancien système « ne disposait pas de certains contrôles internes clés, ne satisfaisait toujours pas à des besoins d'information importants des utilisateurs ministériels et des bénéficiaires d'aide aux personnes handicapées et continuait de commettre des erreurs et d'omettre des renseignements pour des raisons inexplicables ».

Nous avons effectué un autre audit du programme Ontario au travail et du POSPH en 2009 (voir le *Rapport annuel 2009*) et avons constaté que « malgré les améliorations apportées au Système de gestion du modèle de prestation des services du Ministère depuis son déploiement en 2002 – dont un grand nombre visait à accroître la fiabilité du système et à améliorer la complétude et l'exactitude de son information –, il subsistait des problèmes de fiabilité et des lacunes connues ».

1.2.2 Le nouveau système de gestion de l'information mis en oeuvre en 2014

Approbation et développement du SAGAS

En 2008, le gouvernement de l'Ontario a lancé une initiative visant à moderniser les systèmes informatiques vieillissants à l'échelle du gouvernement. Le Ministère a déterminé que l'ancien système d'aide sociale présentait des risques importants et en a fait une priorité pour la modernisation. Il a notamment observé que la conception du système n'était pas efficace. En outre, le système proprement dit reposait sur une technologie désuète et, par conséquent, n'était pas en mesure de soutenir adéquatement les changements opérationnels et stratégiques touchant l'aide sociale, dont l'entrée en vigueur était imminente.

L'analyse de rentabilisation du Ministère précisait que la façon la plus économique et efficace de « moderniser » l'ancien système serait de le remplacer par un nouveau système de série disponible sur le marché. En d'autres termes, le Ministère se mettrait à la recherche d'un système qu'il pourrait acheter tel quel, puis adapter à ses besoins opérationnels.

Le gouvernement a approuvé l'analyse de rentabilisation du Ministère en 2009 et a affecté des fonds de 202,3 millions de dollars. Le nouveau système – le SAGAS – devait être lancé au plus tard en mars 2013.

Le Ministère a lancé un appel d'offres pour l'acquisition d'un système de série et a choisi, en

décembre 2009, le système de gestion de cas de Curam. Le coût de ce logiciel étant considérablement moins élevé que ce qui avait été prévu dans l'analyse de rentabilisation, le budget total du projet a été ramené à 164,5 millions de dollars en février 2010.

Le Ministère a établi les exigences opérationnelles du SAGAS en collaboration avec Curam et les chargés de cas. Le processus de développement du SAGAS comportait quatre volets :

- **Adaptation du système de gestion de cas de Curam** – travaux effectués par des consultants de Curam.
- **Fonctions de rapport** – travaux effectués par le Ministère.
- **Fonction de génération automatique de lettres** – travaux effectués par le Ministère.
- **Interfaces (connexion à d'autres systèmes informatiques)** – travaux effectués par des consultants d'IBM.

En plus du logiciel, le Ministère a acheté du matériel chez IBM, notamment des serveurs pour le stockage de données, et des unités centrales de traitement des données.

Stratégie de lancement

Vers la fin de 2010, le Ministère a décidé qu'un lancement sans transition serait la meilleure façon de déployer le SAGAS. L'ancien système serait donc remplacé du jour au lendemain par le nouveau système.

Pareille stratégie de déploiement présente des risques. Par exemple, si le SAGAS ne fonctionne pas dès son lancement ou si les chargés de cas ne savent pas comment l'utiliser, les clients vulnérables qui dépendent des prestations pourraient ne pas recevoir l'argent dont ils ont besoin pour couvrir leurs dépenses essentielles, comme la nourriture et le logement. Le Ministère était conscient de ce risque important, mais avait prévu de le réduire au minimum en menant des essais très poussés sur le SAGAS pour s'assurer de son bon fonctionnement et en formant les chargés de cas à l'avance.

Étant donné que l'ancien système ne serait plus en usage dès le lancement du SAGAS, la vaste quantité de données s'y trouvant devrait préalablement être transférée au SAGAS. Pour réduire au minimum les perturbations au programme Ontario au travail et au POSPH, le transfert devrait se faire dans un délai très court.

À cette fin, le Ministère a passé un marché avec IBM pour la conversion, et le transfert au SAGAS depuis l'ancien système, de deux années de données de clients et il s'est procuré auprès de cette société les documents nécessaires pour assurer la formation des chargés de cas.

La décision sur la mise en service

Planifier le moment du lancement d'un système d'information, puis décider si le système est vraiment prêt à être mis en service, sont des étapes cruciales du projet. Le fait de lancer un système qui n'est pas au point peut perturber gravement la prestation des services que le système était censé faciliter et améliorer. Ce risque était particulièrement préoccupant dans le cas du SAGAS parce que toute perturbation aurait des effets sur la vie de plus de 900 000 personnes parmi les plus vulnérables de la société.

La date de lancement a été reportée plusieurs fois en raison de retards et de problèmes. En octobre 2014, le Ministère, visant une mise en service en novembre 2014, a suivi un processus formel afin de déterminer :

- si le SAGAS avait fait l'objet d'une mise à l'essai suffisante;
- si le matériel avait été configuré, si le logiciel fonctionnait comme prévu et si toutes les données étaient prêtes à être transférées;
- si les ressources nécessaires étaient en place pour soutenir les chargés de cas et gérer le SAGAS après son lancement.

Le Ministère a conclu que le SAGAS était au point. Le système a été mis en service en novembre 2014, soit environ un an plus tard que prévu et avec un dépassement des coûts d'environ 40 millions de dollars. Au moment du lancement, le SAGAS avait

de graves défauts qui ont causé de nombreuses erreurs. Nous expliquons ce qui est arrivé, et pourquoi, dans les sections suivantes du présent rapport.

Au moment où nous avons terminé notre audit, le Ministère tentait toujours de corriger les défauts et d'assurer le bon fonctionnement du SAGAS. Il nous avait alors informés que ce processus coûterait quelque 52 millions de dollars de plus (dont une partie avait déjà été dépensée), cette somme s'ajoutant aux 238 millions de dollars dépensés avant le lancement du SAGAS, pour un total d'environ 290 millions de dollars. Comme le Ministère ne s'attend pas à ce que le SAGAS devienne entièrement fonctionnel avant le printemps 2016, le coût final du système ne sera pas connu avant cette date.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit avait pour objectif de déterminer si le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) avait mis en place des systèmes et des processus efficaces pour s'assurer :

- d'une part, que le développement et la mise en oeuvre du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) ont été planifiés et gérés de façon économique, efficace et efficiente, en conformité avec les politiques et exigences applicables;
- d'autre part, que le SAGAS soutient adéquatement l'administration et la prestation économiques et efficaces des programmes d'aide sociale de l'Ontario.

La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif ainsi que les critères d'audit connexes.

Notre travail d'audit s'est effectué principalement dans les bureaux du Ministère, où nous avons interviewé des employés clés ainsi que des consultants du secteur privé affectés au SAGAS. Nous avons également examiné des documents pertinents et avons visité six bureaux d'Ontario au travail et trois bureaux représentatifs du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Ces bureaux sont répartis dans toute la province, et le SAGAS y est utilisé pour soutenir l'administration et la prestation des programmes d'aide sociale. Nous avons rencontré et interviewé des employés de première ligne afin d'obtenir leur point de vue et de prendre connaissance de leurs préoccupations au sujet du SAGAS.

Nous avons également rencontré des représentants du Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario et du Syndicat canadien de la fonction publique, qui représentent les quelque 11 000 travailleurs de première ligne qui utilisent le SAGAS quotidiennement. Nous avons sondé l'ensemble des bureaux d'Ontario au travail afin d'estimer les coûts additionnels supportés par les municipalités depuis la mise en service du SAGAS.

Nous avons interviewé des hauts fonctionnaires membres du comité qui a pris la décision de lancer le SAGAS, et nous avons fait des recherches sur l'utilisation du logiciel de Curam et le recours aux services d'IBM par des organisations d'autres administrations publiques.

En outre, nous avons examiné les rapports d'audit pertinents établis par la Division de la vérification interne de la province. Ces rapports, dont le dernier remonte à novembre 2013, nous ont aidés à déterminer la portée et l'étendue de notre travail d'audit. (Nous examinons le rôle joué par la Division de la vérification interne dans la **section 4.4.5**.)

Nous avons terminé notre travail sur le terrain à la fin de juillet 2015.

3.0 Résumé

Les problèmes de données, les défauts et les retards ont fait dérailler les efforts bien intentionnés du ministère des Services sociaux et communautaires

(le Ministère) pour moderniser la prestation de l'aide sociale en se dotant d'un nouveau système de gestion de l'information à haut rendement.

Le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) n'a pas fait l'objet d'essais pilotes adéquats ni de tests complets au cours de son développement. Les tests qui ont été effectués ont abouti à des résultats en deçà des attentes. Le Ministère a néanmoins procédé au lancement, estimant que les risques de reporter le lancement étaient plus grands que ceux de mettre en service un système qui n'était pas entièrement au point. En outre, la décision de lancer le système a été prise sur la base de renseignements incomplets et inexacts quant à l'état de préparation du SAGAS.

En date d'octobre 2015, la mise en service d'un système défectueux avait donné lieu à des erreurs de calcul des prestations de l'ordre de 140 millions de dollars (soit 89 millions de dollars en paiements excédentaires potentiels et 51 millions de dollars en paiements insuffisants potentiels) générées par le SAGAS, et à l'envoi d'un grand nombre de lettres et de feuillets de renseignements fiscaux erronés, dont certains pourraient ne jamais être corrigés. En outre, les employés avaient passé beaucoup de temps à mettre au point des solutions de rechange pour faire face aux erreurs complexes générées par le SAGAS et avaient, par conséquent, consacré moins de temps aux clients. Le SAGAS n'est toujours pas en mesure de produire des rapports sans erreurs, ce qui nuit à la capacité du Ministère et des municipalités à administrer le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Le SAGAS est également vulnérable à la fraude.

Le Ministère a lancé le SAGAS d'une manière qui exclut tout retour à l'ancien système. Étant donné que le Ministère doit obligatoirement assurer le bon fonctionnement du système, il est essentiel qu'il établisse les priorités pour l'affectation des ressources nécessaires au règlement des problèmes. Tant que les problèmes ne sont pas corrigés, il est impossible de dire si le SAGAS sera plus performant que l'ancien système. Qui plus est, en l'absence d'un système qui fonctionne bien, les chargés de cas ne sont pas en mesure de fournir des services sociaux adéquats à plus de 900 000 clients.

Au moment du lancement du SAGAS en novembre 2014, le Ministère avait dépensé 238 millions de dollars pour développer le système, et environ 11 millions de dollars pour soutenir sa mise en oeuvre. Le Ministère estime qu'il devra dépenser 41 millions de dollars de plus d'ici mars 2016, pour un coût total d'environ 290 millions de dollars. Étant donné que le Ministère ne s'attend pas à ce que le SAGAS soit entièrement stable avant le printemps de 2016, d'ici là, le coût final du système demeurera inconnu.

Voici certaines de nos principales constatations :

- **Le Ministère avait encore à relever de nombreux défauts, et ne soumettait pas à des tests complets les mises à niveau qui corrigent les défauts** – Au 31 juillet 2015, 771 défauts graves n'avaient pas été corrigés. Ce nombre est toutefois provisoire, car de nombreux défauts n'ont pas encore été relevés. De plus, la correction des défauts ne comptait pas parmi les priorités du Ministère. Plus précisément :
  - Le Ministère avait un arriéré d'environ 11 500 appels provenant du service de dépannage qu'il n'avait toujours pas examinés. Il y avait également un arriéré additionnel d'appels provenant d'autres services d'assistance téléphonique. Les personnes qui s'adressent au service de dépannage font part au Ministère de nouveaux défauts potentiels du SAGAS. Aussi, le Ministère avait-il un arriéré de 439 problèmes à examiner par suite de ces appels, dont la plupart pourrait se traduire par des défauts à corriger.
  - Le Ministère a pris en moyenne 40 jours pour corriger un défaut grave. Seuls les consultants externes (et non le personnel du Ministère) possédaient les compétences nécessaires pour corriger les défauts

graves, mais ils y consacraient moins de la moitié (44 %) de leur temps.

- Le Ministère nous a dit en août 2015 qu'il avait corrigé un certain défaut qui rendait le SAGAS vulnérable à la fraude. Or, des chargés de cas nous ont montré que ce défaut n'avait pas en fait été corrigé. Le SAGAS était toujours vulnérable à la fraude au moment où nous avons terminé notre audit.
- Le Ministère a installé des mises à niveau du logiciel afin de corriger les défauts, mais ne les a pas pleinement mis à l'essai, en partie parce qu'il ne savait pas comment procéder. En effet, juste avant le lancement, le contrat de certains consultants qui auraient été le mieux en mesure de tester les correctifs n'a pas été renouvelé. En juillet 2015, le Ministère a engagé huit nouveaux consultants pour travailler sur les correctifs, mais a estimé que six mois s'écouleraient avant que ces personnes atteignent le même niveau de connaissance que les consultants initiaux.

- **Le SAGAS ne fonctionne toujours pas comme il se doit** – Tant que la plupart des défauts graves ne sont pas relevés et corrigés et les mises à niveau du logiciel, testées comme il se doit, le SAGAS continuera de générer des erreurs. Tant que les défauts ne sont pas corrigés, les problèmes persisteront, le SAGAS continuera d'être difficile à utiliser, de générer des erreurs liées à évaluation de l'admissibilité et aux prestations, et de produire des rapports inexacts qui nuisent à la capacité du Ministère et des municipalités de bien gérer le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, et les mécanismes de contrôle visant à réduire le risque de fraude continueront de faire défaut. De plus, les chargés de cas devront continuer de consacrer une bonne partie de leur temps à mettre en place des solutions de rechange pour régler ces problèmes.
- **Le Comité exécutif a assumé un risque important lorsqu'il a décidé de lancer le SAGAS** – Le Comité exécutif savait que le SAGAS ne répondait pas aux critères de lancement établis par le Ministère et a assumé le risque que cela supposait. De plus, il savait que les exigences suivantes (non comprises dans les critères de lancement) n'avaient pas été remplies et en a également assumé le risque :
  - Des essais pilotes à l'aide de données transférées de l'ancien système n'ont jamais été effectués. On ne savait donc pas si le SAGAS fonctionnerait comme prévu au moment du lancement.
  - Seize pour cent des fonctions du SAGAS n'ont pas été testées, et le taux d'échec de celles qui l'ont été était de un sur huit.
  - Seuls certains des tests de paiement prescrits par le gouvernement ont été effectués, et de nombreux défauts graves liés aux paiements ont été constatés après le lancement. Selon le Bureau du contrôleur provincial, le SAGAS est le seul système informatique relié au système de comptabilité du gouvernement à ne jamais avoir fait l'objet des tests de paiement prescrits par le gouvernement.
- **Le Comité exécutif ne connaissait pas toute l'ampleur des problèmes du SAGAS préalablement au lancement** – Bien que le Comité exécutif ait assumé en connaissance de cause les risques liés à la non-conformité du SAGAS aux critères de lancement et à d'autres exigences, sa décision de lancer le SAGAS ne reposait pas sur des renseignements complets, car l'équipe chargée du projet ne l'avait pas informé des faits suivants concernant l'état de préparation du SAGAS :
  - le fait que le nombre réel de défauts graves était plus élevé;

  - le fait que les essais d'acceptation par l'utilisateur ont été moins nombreux et leurs résultats plus faibles;
  - le fait que certaines interfaces n'ont pas été testées;
  - le fait que les paiements du cycle quotidien générés par le SAGAS et ceux générés par l'ancien système n'ont jamais été comparés;
  - le fait que les données converties n'ont pas fait l'objet de tests complets.
- **Changement discutable de certains rôles et rapports hiérarchiques, et absence de la Division de la vérification interne, pendant la période critique préalable au lancement du SAGAS** – Au cours de la période de six mois précédant le lancement, le lien hiérarchique entre l'équipe d'essais et la direction a changé brusquement : relevant jusqu'alors du directeur de projet technique, elle relevait désormais du directeur de projet organisationnel. Or, ce dernier n'avait pas d'expérience en matière de TI et possédait une expertise technique limitée. Par conséquent, l'expertise du directeur de projet technique en matière d'essais n'a pas été prise en compte lorsque l'état de préparation du SAGAS a été évalué et la décision d'aller de l'avant, prise. Au cours de cette même période, la Division de la vérification interne de l'Ontario (Vérification interne) a proposé d'effectuer un audit de l'état de préparation du SAGAS quatre mois avant le lancement. Toutefois, comme la Vérification interne et les responsables de projet du SAGAS ne sont pas parvenus à s'entendre sur la portée de l'audit, il n'a pas été effectué. Le Ministère a aussi affirmé qu'un audit de l'état de préparation du SAGAS était inutile compte tenu de l'expertise des consultants d'IBM chargés de préparer le lancement.
- **L'incapacité d'IBM de bien convertir les données de l'ancien système dans les délais fixés a retardé le lancement du SAGAS** – Pour que le projet aille de l'avant, toutes les données des clients de l'ancien système, remontant à deux ans, devaient être transférées au SAGAS. Le Ministère a confié à IBM la tâche de convertir les données en un format compatible avec le SAGAS. Or, IBM n'a pas été mesure de respecter son délai à trois occasions, et le Ministère a dû le prolonger à trois reprises. Signalons que le Ministère a révisé ses exigences visant le SAGAS à plusieurs occasions, pendant qu'IBM poursuivait son travail, et que cela a compliqué le processus de conversion des données. Quoi qu'il en soit, en raison des retards, aucun essai pilote efficace qui aurait permis de tester le SAGAS à l'aide des données converties n'a été mené. Le Ministère a dû reporter la date de lancement à trois reprises, et le budget du projet est passé de 202,3 millions de dollars à 242 millions de dollars. IBM a fini par livrer les données en avril 2014. Au moment du lancement du SAGAS, les données contenaient quelque 114 000 erreurs qui ont donné lieu à des évaluations d'admissibilité et des prestations erronées.
- **Le Ministère aurait dû encadrer les consultants; or, les consultants ont été encadrés par d'autres consultants pendant la majeure partie des travaux de développement du SAGAS** – Le Ministère n'a pas bien encadré les consultants de Curam et d'IBM. Il comptait sur les consultants non seulement pour concevoir et développer le SAGAS en grande partie, mais aussi pour encadrer leur propre travail. Les consultants ont facturé un taux horaire moyen de 190 $. Leurs travaux étaient supervisés par d'autres consultants rémunérés à un taux pouvant atteindre 2 000 $ par jour. Bon nombre de consultants ont pris beaucoup plus de temps que prévu pour faire leur travail et, dans certains cas, ont facturé le temps passé à corriger des erreurs qu'ils avaient eux-mêmes commises. Le budget du Ministère affecté aux consultants de Curam a plus que doublé, passant des 14 millions de dollars prévus initialement à

32 millions de dollars au moment du lancement. L'imprécision de la tenue de temps des consultants et le manque de surveillance indépendante pendant une grande partie du projet font qu'il était difficile d'évaluer l'efficacité du travail des consultants.

- **La formation du personnel du Ministère était inadéquate** — Le Ministère a offert des séances de formation en ligne aux utilisateurs du SAGAS entre janvier et mai 2014. Les chargés de cas nous ont dit que le programme de formation était souvent hors service et comportait de nombreuses erreurs. Plus de la moitié des chargés de cas qui ont répondu au sondage à la fin du programme ont déclaré ne pas être confiants de pouvoir utiliser le système pour régler des situations réelles complexes, et le tiers ont déclaré ne pas se sentir capables de traiter les données dans le cadre de leurs tâches courantes. Après le lancement, environ 80 % des bureaux d'Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ont indiqué que les chargés de cas devaient régler de nombreux problèmes provoqués par le SAGAS et que le moral des employés en souffrait beaucoup. Près du quart de ces bureaux ont indiqué qu'ils étaient [*traduction*] « incapables de poursuivre leurs activités sans soutien additionnel ».

Le présent rapport contient cinq recommandations, consistant en douze mesures, pour donner suite aux constatations de l'audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie le travail de la vérificatrice générale et accueille favorablement les conseils sur la façon d'améliorer le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) et la mise en oeuvre future de solutions technologiques. Nous acceptons toutes les recommandations et les mettrons en oeuvre tel qu'il est indiqué dans les réponses ci-après.

Le remplacement de l'ancien système de gestion de l'aide sociale – le Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS) – était absolument nécessaire. Comme le vérificateur l'a mentionné en 2009, le SGMPS connaissait des problèmes de sécurité et de contrôle. Datant de 14 ans, ce système était instable, risquait grandement de tomber en panne et devait être remplacé.

Le Ministère reconnaît que la mise en oeuvre du SAGAS a connu plus de difficultés que prévu. Nous continuons de réaliser des progrès en vue de régler les problèmes techniques et d'améliorer le système. En outre, le personnel de première ligne et les partenaires de prestation s'emploient à s'assurer que les clients de l'aide sociale continuent d'être bien servis. Tout au long du processus de mise en oeuvre, le Ministère s'est appliqué à s'assurer que les clients recevaient le soutien auquel ils ont droit. Étant donné que les répercussions sur la productivité avaient été prévues, le Ministère a mis en place des stratégies de réduction de la charge de travail, dans le cadre desquelles certaines activités ayant moins d'impact direct sur les clients ont été suspendues afin d'éviter de perturber le service aux clients de l'aide sociale. Nous remercions le personnel de première ligne d'avoir su maintenir un service à la clientèle de grande qualité.

Au début de 2015, le Ministère a retenu les services de PricewaterhouseCoopers (PwC) pour mener un examen indépendant et formuler des recommandations et des conseils sur la meilleure façon d'aller de l'avant. Le Ministère a intégré la totalité des recommandations de PwC dans le Plan intégré de transition visant le SAGAS et, dans un récent rapport, PwC a confirmé que le plan permettrait effectivement au Ministère d'atteindre ses objectifs en matière de continuité des activités.

Nous sommes heureux d'avoir la possibilité de répondre aux recommandations de la vérificatrice générale. Le Ministère est déterminé

à s'assurer que le SAGAS fournit le fondement nécessaire pour transformer et moderniser la prestation des services d'aide sociale. Nous continuerons de travailler en étroite collaboration avec nos partenaires municipaux afin d'assurer l'amélioration continue du SAGAS.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

Le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) lancé en novembre 2014 présentait de graves défauts et n'était pas entièrement fonctionnel. La **section 4.1** décrit l'état du SAGAS au moment où nous avons effectué notre audit. La **section 4.2** décrit les progrès réalisés par le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) après le lancement afin de régler les problèmes. La **section 4.3** explique ce qui n'a pas fonctionné pendant le développement du projet. Enfin, la **section 4.4** présente nos préoccupations par rapport à la décision de lancer le SAGAS dans l'état où il se trouvait.

4.1 Le SAGAS était défectueux dès son lancement

Au moment de son lancement, le SAGAS présentait environ 2 400 défauts graves qui ont causé de nombreux types d'erreurs liées à l'admissibilité des clients et aux prestations reçues. Les chargés de cas ont eu du mal à repérer et à corriger certaines de ces erreurs. Les défauts étaient principalement attribuables à un logiciel mal programmé et à des données converties incorrectement. La **figure 1** montre la ventilation des défauts relevés.

Les erreurs causées par les défauts comprenaient à la fois des paiements excédentaires et des paiements insuffisants potentiels de prestations. En outre, le SAGAS a généré des lettres et des feuillets de renseignements fiscaux qui contenaient des renseignements erronés.

Étant donné que le système présentait toujours plusieurs centaines de défauts au moment où nous avons terminé notre audit, nous sommes d'avis que le SAGAS continuera de mal calculer le montant des prestations. Ces erreurs s'étaient traduites par des coûts d'environ 140 millions de dollars au moment où nous avons terminé notre audit, et chaque erreur de calcul subséquente viendra grossir ce total.

Figure 1 : Défauts graves* relevés dans le SAGAS à la fin de notre audit

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Erreurs et problèmes attribuables aux défauts	Connus avant le lancement	Relevés après le lancement	Total
Détermination de l'admissibilité et montant des prestations erronés, et non-fonctionnement d'autres fonctions du système	257	875	**1 132**
Erreurs de conversion des données de clients de l'ancien système	38	35	**73**
Lettres aux clients erronées	81	221	**302**
Rapports incomplets et inexacts	156	97	**253**
Renseignements erronés transmis à d'autres systèmes informatiques à l'aide des interfaces	129	150	**279**
Problèmes de rendement global du système (y compris la vitesse)	50	178	**228**
Problèmes éprouvés par les clients lors de l'utilisation des fonctions en ligne du SAGAS	26	60	**86**
Total	**737**	**1 616**	**2 353**

* Un défaut grave produit un résultat erroné; une solution de rechange pourrait devoir être mise en oeuvre afin d'obtenir le résultat souhaité.

Au moment de notre audit, nous avons observé que les chargés de cas avaient tenté d'intercepter et de corriger manuellement ces erreurs à mesure qu'ils les repéraient. Cependant, compte tenu du nombre de défauts qui n'avaient pas encore été corrigés et la complexité du problème, les erreurs n'avaient pas toutes été corrigées.

Les chargés de cas devaient par ailleurs faire face à la colère et à la détresse des clients victimes des erreurs, tout se familiarisant avec le fonctionnement du SAGAS.

4.1.1 Les défauts du système ont rendu les erreurs difficiles à repérer

Au terme de notre audit, plusieurs centaines de défauts n'avaient pas été corrigés et existaient toujours, comme nous le précisons dans la **section 4.2**. Ces défauts entraînent de nombreux types d'erreurs liées à l'admissibilité et aux prestations.

Si les erreurs ne sont pas repérées et corrigées par les chargés de cas, certaines d'entre elles pourraient passer inaperçues pendant des mois ou ne jamais être repérées et corrigées. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont très vulnérables en ce sens que la plupart d'entre eux sont défavorisés ou handicapés. De nombreux bénéficiaires pourraient ne pas savoir que le montant de leurs prestations est erroné ou ne pas être assez confiants pour mettre en doute les sommes ou les documents provenant du gouvernement.

Voici des exemples d'erreurs :

- Le SAGAS a créé par erreur un paiement excédentaire de 2 900 $ qui n'avait jamais été versé au client. Le système a procédé au recouvrement de ce paiement excédentaire fictif en déduisant, chaque mois, 32 $ de la prestation totale du client. Le client a trouvé l'erreur et en a avisé le chargé de cas. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, de nombreux clients ne sont pas en mesure d'examiner le détail de leurs paiements, ou enclins à le faire.
- Deux dossiers visant le même client sont apparus dans le SAGAS, ce qui a permis à cette personne de toucher, pendant trois mois, le double des prestations auxquelles elle avait droit avant que le chargé de cas ne s'en rende compte.
- Le SAGAS a versé pendant six semaines des prestations à un client qui était en prison. Les clients incarcérés n'ont pas droit aux prestations, mais un défaut particulier du système a fait en sorte que le chargé de cas n'a pas été avisé du fait que le client était emprisonné.

Des chargés de cas nous ont également fait part d'un cas où le SAGAS a envoyé des paiements excédentaires à un client atteint d'une déficience mentale qui ne s'est pas rendu compte que le paiement était trop élevé. La personne a dépensé l'argent et n'avait pas les moyens de le rembourser. Les mesures de recouvrement mises en oeuvre par le Ministère ont entraîné le gel du compte bancaire du client, laissant celui-ci sans argent. Le chargé de cas a dû trouver une solution de rechange au SAGAS en émettant au client des chèques préparés à la main.

4.1.2 Des documents contenant des renseignements erronés ont été envoyés à des clients

Le SAGAS a généré automatiquement un nombre inconnu de documents, tels que des lettres et des feuillets T5 de renseignements fiscaux, contenant des renseignements erronés. Le Ministère ne sait pas combien de ces documents ont été produits, ni combien ont été interceptés avant leur envoi.

Le Ministère nous a dit que tous les feuillets T5 erronés avaient été corrigés avant d'être envoyés aux clients. Toutefois, lors de nos visites sur le terrain, nous avons été témoins de plusieurs cas où des clients ont rapporté à leur chargé de cas des feuillets T5 erronés qu'ils avaient reçus. Il se pourrait que d'autres clients, n'ayant pas remarqué les erreurs, aient déclaré des renseignements inexacts dans leur déclaration d'impôt de 2014. Ces situations pourraient se répercuter sur leur admissibilité

aux prestations, le montant des prestations qu'ils touchent et l'impôt auquel ils sont assujettis.

Nous avons également vu un certain nombre de lettres erronées que des clients ont signalées à leur chargé de cas et qui ont été pour eux une source de stress et de confusion. En voici des exemples :

- Deux clients vivant ensemble ont reçu des lettres selon lesquelles ils devaient chacun 8 736 $ en raison des paiements excédentaires qu'ils avaient reçus (de fait, les clients ne devaient que 664 $ chacun). L'une de ces deux lettres figure à l'**annexe 1**.
- Un client a reçu une lettre portant que son dossier du POSPH avait été suspendu et qu'il ne recevrait pas de soutien au revenu ni d'autres prestations parce qu'il ne vivait pas en Ontario (le client n'avait jamais quitté la province).
- Un client a reçu une lettre précisant qu'il recevrait 17 129 $ (de fait, il n'a jamais eu droit à ce paiement, et le paiement n'a pas été effectué).

Des chargés de cas nous ont dit que d'autres documents, comme des cartes d'assurance-médicaments, contenaient des renseignements erronés. Ces cartes servent à confirmer auprès des pharmaciens que le titulaire a droit à l'assurance-médicaments. Dans un cas particulier, le SAGAS a imprimé le nom d'un enfant décédé sur la carte du parent, laquelle a été envoyée à celui-ci.

4.1.3 Les défauts du système ont obligé les chargés de cas à appliquer des solutions de rechange, réduisant le temps consacré aux clients

Le SAGAS était censé alléger les tâches administratives des chargés de cas afin qu'ils puissent consacrer plus de temps à aider les clients à devenir autosuffisants. Le Ministère a commencé à surveiller la fonctionnalité du SAGAS dès son lancement au moyen d'appels quotidiens aux bureaux offrant des services dans le cadre du programme Ontario au travail et du POSPH. Au cours du premier mois d'utilisation du SAGAS, le Ministère a décelé les problèmes suivants, par suite desquels les chargés de cas avaient moins de temps à consacrer aux clients :

- Environ 80 % des 238 bureaux du programme Ontario au travail et des 45 bureaux du POSPH ont indiqué que les chargés de cas devaient régler de nombreux problèmes provoqués par le SAGAS et que cela minait beaucoup leur moral. Près du quart de ces bureaux ont indiqué qu'ils étaient [*traduction*] « incapables de poursuivre leurs activités sans soutien additionnel ».
- Seulement environ 20 % des bureaux à l'échelle de la province ont indiqué qu'ils étaient en mesure de faire face aux difficultés causées par le SAGAS. Nous avons constaté que presque tous ces bureaux étaient situés dans des régions peu peuplées et comptaient un nombre de clients relativement peu élevé. Le nombre d'erreurs découlant du SAGAS y était donc moins élevé.

Par ailleurs, certains services et activités d'aide sociale ont été réduits et la mise en oeuvre de changements stratégiques a été reportée.

Les chargés de cas avaient moins de temps à consacrer aux clients

Par suite des erreurs générées par le SAGAS, la majorité des chargés de cas ont dû consacrer plus de temps et d'efforts à mettre en place des solutions de rechange, temps qu'ils auraient dû passer à fournir aux clients toute la gamme des services de gestion de cas. Une solution de rechange est une série d'étapes à suivre pour régler temporairement un problème du SAGAS jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée. Bon nombre de solutions de rechange consistent à appliquer des stratégies inédites en vue d'amener le SAGAS à générer le résultat souhaité.

Lorsque le SAGAS a été mis en service, le Ministère avait développé 27 solutions de rechange pour les défauts qu'il avait relevés. D'autres solutions de

rechange ont été développées après le lancement, à mesure que les chargés de cas relevaient de nouveaux défauts. Au 31 décembre 2014, soit un peu plus d'un mois après le lancement, le Ministère avait développé 59 autres solutions de rechange. Les chargés de cas ont, pour leur part, développé de nombreuses autres solutions de rechange afin de corriger les défauts dont le Ministère n'avait pas connaissance (en raison de l'arriéré d'appels au service de dépannage, comme il est expliqué dans la **section 4.2.2**).

Voici des exemples qui illustrent à quel point les solutions de rechange peuvent absorber du temps :

- Le SAGAS a déclaré, par erreur, que certains clients étaient inadmissibles aux prestations. Pour corriger cette erreur, les chargés de cas ont dû entrer de nouveau les renseignements sur l'adresse des clients, car ces données n'avaient pas été converties, puis transférées de l'ancien système. Cela a nécessité 34 étapes.
- Le SAGAS a refusé des prestations à un client par erreur. Comme le SAGAS avait mal interprété le fait que le client, par le passé, avait été incarcéré pendant une journée, les chargés de cas ont dû confirmer l'admissibilité du client. Cela a nécessité 17 étapes.
- Le SAGAS a traité de façon incorrecte une prestation liée à la grossesse, exigeant la mise en place d'une solution de rechange en 25 étapes.

Les solutions de rechange ne servent pas seulement à corriger les erreurs de calcul; elles s'attaquent aussi aux défauts que présentent les fonctions du SAGAS, comme les rappels. L'ancien système était doté d'une fonction « tâches », que le chargé de cas pouvait régler de façon à recevoir chaque jour des rappels sur les cas à traiter. L'équivalent de cette fonction dans le SAGAS était défectueux et générait plusieurs centaines de tels rappels. En outre, de nombreux rappels étaient non pertinents puisqu'ils portaient sur des dossiers dont le chargé de cas n'était pas responsable.

Pour régler ce problème, les chargés de cas ont dû soit établir leur propre système de rappel à l'aide d'autres programmes informatiques (Outlook), soit tenir un tableur de tous leurs dossiers et le consulter quotidiennement pour tenir compte des tâches à accomplir, par exemple assurer le suivi des documents requis pour le maintien de l'admissibilité de leurs clients ou appeler les clients. La tenue de ces systèmes de rappel en double exigeait beaucoup de temps et manquait d'efficience, d'exactitude et de rapidité.

Les chargés de cas ont rencontré les clients moins souvent

Deux des bureaux d'Ontario au travail que nous avons visités assuraient le suivi de leurs rendez-vous avec les clients. Dans l'un de ces bureaux, le nombre de rendez-vous est passé de 612 en mai 2014, avant le lancement du SAGAS, à 325 en mai 2015, après son lancement. Dans l'autre, le nombre de rendez-vous est passé de 862 à 500 entre les deux mêmes mois. Les chargés de cas nous ont dit que ces réductions étaient principalement attribuables à la nécessité de passer du temps à trouver des solutions aux problèmes du SAGAS.

Les services et activités d'aide sociale ont été réduits

Si les chargés de cas s'occupent de la gestion des dossiers, d'autres employés possédant plus d'expérience (souvent d'anciens chargés de cas) fournissent des services prescrits par la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* ou offerts dans le cadre de programmes particuliers d'Ontario au travail. Les services fournis par ces employés ont pour but d'aider les clients à devenir plus autosuffisants. Par exemple :

- les coordonnateurs de l'emploi aident les clients à surmonter les obstacles à l'emploi et à l'autosuffisance et à se fixer des objectifs viables;
- les agents d'aide au recouvrement aident les clients à négocier des ententes de pension

alimentaire pour enfants et conjoint, et prennent des mesures pour les faire respecter.

Or, les municipalités ont réaffecté ces employés à d'autres tâches afin qu'ils puissent aider les chargés de cas à régler les problèmes relatifs au SAGAS.

Le Ministère a également suspendu certaines activités prévues par les lois et les règlements concernant le programme Ontario au travail et le POSPH. La **figure 2** en donne le détail.

4.1.4 Les défauts ont obligé les chargés de cas à contourner les processus du SAGAS, minant ainsi l'intégrité des données

Le SAGAS devrait automatiquement calculer le montant de chaque type de prestation, comme la prestation pour le logement ou le chauffage, additionner ces montants et aboutir à la prestation mensuelle totale. Toutefois, certains défauts ont fait en sorte que le système a mal calculé les montants distincts.

Le montant des prestations calculé par le système étant erroné, les chargés de cas ont dû contourner le problème. L'approche la plus courante consistait à émettre manuellement le paiement mensuel du client à titre de « prestation non définie ». Dans ce cas, ni les types de prestation que les clients reçoivent (comme les prestations pour le logement ou le chauffage), ni leur montant ne sont comptabilisés. Au bout du compte, cette dérogation au processus normal a pour effet de miner l'intégrité des données.

À l'origine, la catégorie des « prestations non définies » a été créée par le Ministère à titre d'option de dernier recours permettant aux chargés de cas d'émettre le bon montant de prestation à leurs clients. Les chargés de cas nous ont dit qu'ils avaient reçu la consigne d'émettre des « prestations non définies » seulement s'ils avaient épuisé tous les autres recours. Toutefois, au 31 juillet 2015, ils avaient été forcés de recourir à cette pratique presque un demi-million de fois pour verser environ 130 millions de dollars. Or, cette somme ne peut être appariée ni aux types de prestations reçues par les clients, ni au montant des prestations.

Même si le nombre de prestations non définies émises par les chargés de cas était moins élevé au moment où nous avons terminé notre audit, l'incidence globale de cette pratique sur l'intégrité des données du SAGAS pourrait être irréversible.

Figure 2 : Activités du programme Ontario au travail et du POSPH suspendues par le Ministère en décembre 2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Activité suspendue*
Ontario au travail
Mise à jour des ententes de service d'aide à l'emploi et des plans de résultats des clients (la loi et le règlement prévoient que ces ententes et plans doivent être mis à jour pour que les prestations soient versées)
Recouvrement de prestations auprès de clients n'ayant pas respecté leur entente de service d'aide à l'emploi (p. ex. du fait qu'ils n'ont pas trouvé ou conservé un emploi)
Vérification de l'admissibilité continue des clients aux prestations
Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées
Vérification de l'admissibilité continue des clients aux prestations (incluant la confirmation à nouveau de leur invalidité)
Établissement d'un plan annuel d'amélioration du rendement et d'apprentissage
Recouvrement de paiements excédentaires d'anciens clients ne touchant plus de prestations d'aide sociale

* À la fin de notre audit, le Ministère nous a informés qu'il s'attendait à reprendre ces activités au cours de l'automne de 2015.

4.1.5 Le SAGAS n'est toujours pas en mesure de produire des renseignements exacts

Les renseignements sur le nombre de cas aident le Ministère à assurer le suivi de ses programmes d'aide sociale. Si le programme Ontario au travail réussit à aider les clients à trouver et à conserver un emploi et à devenir autosuffisants, cette information doit être visible. Bien que de nombreux clients du POSPH soient handicapés de façon permanente et, de ce fait, ne quitteront pas le programme, les renseignements sur le nombre de cas aident le Ministère à suivre la tendance des inscriptions et facilitent la gestion du programme.

En outre, ces renseignements aident les municipalités à gérer leurs dossiers du programme Ontario au travail et à évaluer l'efficacité de leur administration du programme. Ces renseignements sont également nécessaires pour la gestion du financement du programme. Cet aspect est expliqué en détail dans les sous-sections suivantes.

Les statistiques mensuelles sur les programmes sociaux ne sont plus disponibles

Une fois le SAGAS déployé, le Ministère a mis fin à sa pratique de publier mensuellement des statistiques sur le nombre de clients quittant l'aide sociale. Ces renseignements devaient normalement aider les décideurs du Ministère à déceler les tendances et à analyser l'efficacité du programme. Nous voulions obtenir ces renseignements afin d'évaluer l'impact de haut niveau de la réduction des services d'aide sociale après la mise en oeuvre du SAGAS. Au moyen de comparaisons avec des résultats antérieurs à la mise en oeuvre du SAGAS, nous voulions déterminer si les clients se prévalaient de l'aide sociale plus longtemps qu'ils ne l'auraient fait si tous les services d'aide sociale conçus pour les aider à devenir autosuffisants avaient été offerts après la mise en oeuvre du SAGAS.

À la suite de plusieurs demandes, le Ministère nous a fourni ces statistiques. Il a toutefois précisé que le processus ayant servi à extraire ces renseignements du SAGAS n'avait pas encore été entièrement validé et que, pour cette raison, les renseignements n'avaient pas été rendus publics. Nous avons donc choisi de ne pas utiliser ces renseignements.

Le Ministère n'a pas été en mesure de déterminer le montant total des remboursements à verser aux municipalités

Le Ministère et les municipalités partagent le coût des prestations versées aux bénéficiaires du programme Ontario au travail. Afin d'obtenir les fonds dont elles ont besoin pour offrir ce programme, les municipalités devaient remplir une fois par mois un formulaire détaillant les paiements faits aux clients. Elles soumettaient ce formulaire au Ministère, puis recevaient une somme forfaitaire couvrant la part des coûts assumés par le Ministère. L'ancien système générait plusieurs rapports à partir desquels les municipalités pouvaient obtenir les renseignements nécessaires à l'établissement du formulaire.

La fonction de rapport du SAGAS étant défectueuse dès le lancement du système, les municipalités n'ont pas été en mesure de faire le total de leurs paiements et de demander des remboursements. Par conséquent, le Ministère a cessé de demander les formulaires de remboursement aux municipalités et leur avance plutôt la même somme chaque mois (établie en fonction de la moyenne mobile des sommes dont les municipalités avaient demandé le remboursement au cours des trois mois précédant le lancement du SAGAS). Le Ministère a simplement demandé aux municipalités [*traduction*] « de l'aviser si le montant des avances est suffisant ou s'il y a lieu de l'ajuster ».

Les municipalités ne sont pas en mesure de rapprocher les relevés bancaires et les relevés du SAGAS

Afin d'aider à déceler les cas potentiels de fraude, les municipalités doivent pouvoir rapprocher les relevés bancaires des prestations d'aide sociale

versées et les relevés du SAGAS. Toutefois, le SAGAS n'étant pas en mesure de produire des rapports exacts sur les paiements d'aide sociale, ce rapprochement n'a pas pu être fait.

L'une des petites municipalités que nous avons visitées a tenté de rapprocher les paiements faits en novembre et décembre 2014. Les rapports du SAGAS sur les paiements d'aide sociale versés à cette municipalité au cours de cette période faisaient état de paiements totaux moins élevés que ceux qui figuraient dans les relevés bancaires, l'écart s'établissant à environ 218 000 $. La municipalité a été en mesure de retracer manuellement environ 200 000 $ de cette somme à des paiements comptabilisés par le SAGAS, mais non inclus dans ses rapports. Les 18 000 $ restants n'ont pas pu être rapprochés et justifiés, ce qui signifie qu'ils sont soit légitimes, mais impossibles à retracer, soit non autorisés. On ne peut trancher la question tant que le rapprochement n'est pas effectué.

4.1.6 Le changement stratégique visant à améliorer l'aide sociale est reporté

Les problèmes que connaît le SAGAS ont contribué au report de la mise en oeuvre d'un changement stratégique conçu pour améliorer les programmes d'aide sociale.

Selon le budget d'avril 2014 du gouvernement, une nouvelle « prestation d'aide à l'emploi » devait être mise en oeuvre le 1er avril 2015 en remplacement des sept prestations d'aide à l'emploi versées dans le cadre du programme Ontario au travail et du POSPH. Ce changement simplifierait la prestation d'aide sociale aux clients et offrirait à la majorité d'entre eux des prestations d'aide sociale un peu plus élevées. Le Ministère nous a informés que l'entrée en vigueur de la nouvelle prestation était reportée afin de lui permettre de se concentrer sur les problèmes du SAGAS.

4.1.7 Formation et conseils inadéquats à l'intention des chargés de cas

Les chargés de cas n'ont pas reçu de formation adéquate sur l'utilisation du SAGAS. Lorsqu'ils ont demandé de l'aide, le soutien qu'ils ont reçu était insuffisant.

Les chargés de cas n'ont pas trouvé la formation utile

À un certain moment, le lancement du SAGAS était prévu pour mai 2014. Le Ministère avait donc organisé des séances de formation en ligne pour les chargés de cas entre janvier et mai 2014. Ceux-ci nous ont informés que le programme de formation tombait souvent en panne et comportait de nombreuses erreurs.

Plus de la moitié des chargés de cas qui ont répondu au sondage à la fin de cette formation ont déclaré ne pas être confiants de pouvoir utiliser le système pour régler des situations réelles complexes, et le tiers ont déclaré ne pas se sentir capables d'utiliser le système.

De toute façon, la formation s'est avérée peu utile étant donné que le développement du SAGAS n'était pas terminé. La version préliminaire du système qui a fait l'objet du programme de formation était donc très différente de la version finale. En outre, elle ne comportait pas de données converties qui auraient permis de faire des simulations de situations réelles. Par conséquent, les chargés de cas étaient peu préparés à utiliser le SAGAS au moment de son lancement.

Au cours des mois précédant le lancement, le Ministère a organisé d'autres séances de formation à l'intention des chargés de cas. La participation à ces séances était facultative et, une fois de plus, les données converties nécessaires à la simulation de situations réelles n'ont pas été utilisées. Le Ministère n'a pas tenu compte du nombre de chargés de cas qui ont suivi cette formation.

Le personnel du service de dépannage n'avait pas de connaissance pratique du SAGAS

Le personnel affecté au principal service de dépannage à la suite du lancement du SAGAS n'avait pas de connaissance pratique du système et n'était pas en mesure d'offrir une aide directe aux chargés de cas. Si certains employés transféraient les appels des chargés de cas au Ministère, la plupart se bornaient à prendre note de la nature du problème et à transmettre l'information au Ministère. Ainsi, la plupart des chargés de cas n'obtenaient pas de solution à leurs problèmes ni ne savaient si leur problème allait être réglé.

Au moment de notre audit, le Ministère avait toujours un arriéré de 11 500 appels au service de dépannage. Après le lancement, il a mis sur pied d'autres services d'assistance téléphonique pour des problèmes particuliers, mais ceux-ci avait également un arriéré de quelque centaines d'appels non réglés à la fin de notre audit.

4.2 Réponse inadéquate du Ministère aux problèmes du SAGAS

Au 31 juillet 2015, le Ministère avait corrigé 1 582 des 2 353 défauts graves relevés, et les chargés de cas étaient mieux en mesure d'utiliser le SAGAS qu'au moment de son lancement. Toutefois, le système, avec les 771 défauts non corrigés, ne fonctionnait toujours pas comme il le devrait. En outre, de nombreux défauts n'avaient pas encore été relevés, et le Ministère n'avait pas consacré toutes ses ressources au règlement des problèmes.

La conception déficiente du SAGAS obligeait les chargés de cas à consacrer beaucoup trop de temps au traitement des transactions et à l'exécution d'autres tâches. Nous décrivons ces constatations dans la présente section et concluons par une analyse des coûts engagés par les municipalités et la province après le lancement du SAGAS.

4.2.1 Les erreurs de paiement n'ont pas toutes été estimées

Tant que les défauts graves ne sont pas corrigés, les erreurs générées par le SAGAS continueront de faire grossir le total cumulatif actuel d'environ 140 millions de dollars (soit 89 millions de dollars en paiements excédentaires potentiels et 51 millions de dollars en paiements insuffisants potentiels). Cette somme ne comprend que les erreurs attribuables aux défauts qui ont été corrigés. En effet, le Ministère ne peut quantifier l'impact d'une erreur causée par un défaut qu'une fois celui-ci corrigé, car c'est à ce moment que les prestations erronées sont recalculées automatiquement par le SAGAS.

Par exemple, le SAGAS peut fixer la prestation mensuelle d'un client à 570 $ alors qu'elle devrait être de 600 $. Une fois le défaut corrigé, le système refait le calcul et confirme que le client a touché 30 $ de moins par mois que ce à quoi il avait droit. Ce sont ces types de paiements insuffisants et de paiements excédentaires potentiels qui composent les 140 millions de dollars.

Le Ministère a conçu et mis en oeuvre des solutions de rechange manuelles. Un chargé de cas peut donc déjà avoir relevé l'erreur et contourné le processus normal du SAGAS pour que le paiement exact puisse être émis, longtemps avant que le Ministère ne corrige le défaut. Dans ce cas, le client aurait reçu le bon montant d'argent.

Toutefois, le Ministère n'est pas en mesure de confirmer si les solutions de rechange ont toujours été appliquées par les chargés de cas et ne sait donc pas quelle proportion des 140 millions de dollars a déjà été corrigée par les chargés de cas. Dans ces circonstances, le fait de permettre au SAGAS d'ajuster les 140 millions de dollars de prestations antérieures inexactes pourrait annuler certaines des corrections effectuées par les chargés de cas.

Pour faire face à cette possibilité, le Ministère a suspendu l'ajustement de toutes les corrections de prestation calculées par le SAGAS et nous a fait part de son intention de demander aux chargés de cas

de passer ces corrections en revue, à compter d'une date future indéterminée.

Cela signifie que le Ministère pourrait ne jamais savoir quelle proportion des 180 millions de dollars a été corrigée manuellement par les chargés de cas. De plus, les personnes qui ont reçu des prestations inférieures à celles qu'elles auraient dû recevoir (du fait qu'elles, ou leur chargé de cas, n'ont pas relevé l'erreur) pourraient ne jamais toucher le manque à gagner. Il en va de même pour les paiements excédentaires : les sommes versées en trop pourraient ne jamais être recouvrées.

La somme de 180 millions de dollars continuera de s'accroître en raison des défauts qui restent à corriger, et elle continuera d'être une source de problèmes jusqu'à ce que les chargés de cas commencent, à une date indéterminée, à passer les corrections en revue.

4.2.2 Le Ministère n'a toujours pas relevé tous les défauts

Après le lancement, les chargés de cas ont été la principale source d'information du Ministère sur les défauts du SAGAS. En effet, le Ministère comptait en grande partie sur les appels des chargés de cas pour prendre connaissance des problèmes et ainsi, repérer les défauts du SAGAS.

Au cours du premier mois après le lancement, le service de dépannage a reçu 12 500 appels de chargés de cas. En juillet 2015, il en avait reçu près de 30 000. Toutefois, de nombreux chargés de cas nous ont dit qu'ils avaient cessé d'appeler le service de dépannage parce qu'ils n'en voyaient pas l'utilité (comme il est mentionné dans la section 6.5.7, le personnel du service de dépannage n'avait pas de connaissance pratique du SAGAS). Les défauts relevés par les chargés de cas qui n'ont pas appelé le service de dépannage ne sont donc pas connus du Ministère.

Au terme de notre audit, le Ministère avait un arriéré de 11 500 appels du service de dépannage qu'il n'avait toujours pas examinés. Le traitement des appels faits à l'aide des lignes d'assistance téléphonique additionnelles mises en place par le Ministère accusait aussi du retard.

En outre, le Ministère avait un arriéré de 650 problèmes relevés lors de ces appels, dont la plupart se traduisaient par des défauts à corriger.

4.2.3 Les ressources consacrées à la correction des défauts connus ne sont pas suffisantes

Au moment de notre audit, il fallait compter en moyenne 40 jours pour corriger un défaut connu et seuls les consultants de Cúram, plutôt que le Ministère, possédaient les compétences nécessaires pour le faire. Toutefois, selon le plus récent rapport que nous avons consulté sur l'emploi du temps de ces consultants, ceux-ci passaient moins de la moitié de leur temps (44 %) à corriger les défauts graves. Le reste de leur temps (56 %) était consacré au développement d'améliorations aux fonctions du SAGAS, à la résolution de problèmes ponctuels et au transfert de connaissances au personnel du Ministère.

Le Ministère nous a dit que les améliorations permettront de corriger bon nombre de défauts. Cependant, nous avons constaté que de nombreuses améliorations consistaient en de nouveaux ajouts au système en place et, de fait, ne servaient pas à corriger les défauts connus.

4.2.4 Certains correctifs sont inadéquats

Certains défauts que le Ministère prétendait avoir corrigés subsistaient au moment de notre audit. De plus, certains correctifs avaient donné naissance à d'autres problèmes.

Le défaut qui rend le SAGAS vulnérable à la fraude n'a pas été corrigé de façon satisfaisante

Le Ministère nous a dit en août 2015 qu'il avait corrigé 52 des 57 défauts les plus graves. Toutefois, nous avons constaté que l'un des 52 défauts – celui

qui rend le SAGAS vulnérable à la fraude – existait toujours.

Le correctif a consisté en l'installation d'un mécanisme de contrôle empêchant les chargés de cas d'apporter des changements aux dossiers dont ils n'étaient pas responsables. Cependant, des chargés de cas nous ont démontré qu'ils avaient toujours un accès sans restriction aux quelque 900 000 dossiers clients du SAGAS et qu'il leur était possible de modifier l'information concernant les prestations ou les renseignements personnels, comme le numéro de compte bancaire, de n'importe quel client. Nous avons informé le Ministère de notre constatation, qui nous a avisés qu'il tenterait une fois de plus de corriger ce défaut en novembre 2015.

Les correctifs n'ont pas fait l'objet de tests complets

Les employés du Ministère qui utilisent directement le SAGAS depuis sa mise en oeuvre nous ont dit qu'ils étaient dépassés par le nombre considérable de défauts initiaux. Dans le but de stabiliser le SAGAS au cours des 12 premières semaines suivant son lancement, le Ministère a installé en moyenne 10 correctifs par jour sous forme de mises à niveau du logiciel, sans toutefois les tester. Or, certains de ces correctifs non testés ont provoqué l'émission par le SAGAS de 120 300 $ en paiements inexacts, paiements que les chargés de cas ont dû recouvrer par la suite.

Si ces correctifs n'ont pas été testés avant le lancement, c'est que les contrats des consultants possédant les compétences nécessaires pour le faire n'ont pas été renouvelés en raison de contraintes budgétaires. En juillet 2015, le Ministère a engagé huit nouveaux consultants en remplacement des anciens. Toutefois, seulement l'un d'entre eux possédait des connaissances pratiques du SAGAS. Le Ministère a estimé qu'environ six mois s'écouleraient avant que les nouveaux consultants atteignent le même niveau de compétence que les consultants initiaux.

Au moment où nous avons terminé notre audit, le Ministère ne s'attendait pas à ce que les correctifs fassent l'objet de tests complets avant le début de 2016.

4.2.5 Il n'a pas été remédié aux aspects mal conçus

À certains égards, le SAGAS a été mal conçu, et le Ministère n'avait pas remédié à ce défaut fondamental au moment de notre audit. Tant que le Ministère ne s'attaque pas à ce problème de façon plus substantielle, les chargés de cas devront continuer de passer plus de temps à combler les lacunes du SAGAS qu'à s'occuper de leurs clients, même après que tous les défauts ont été corrigés.

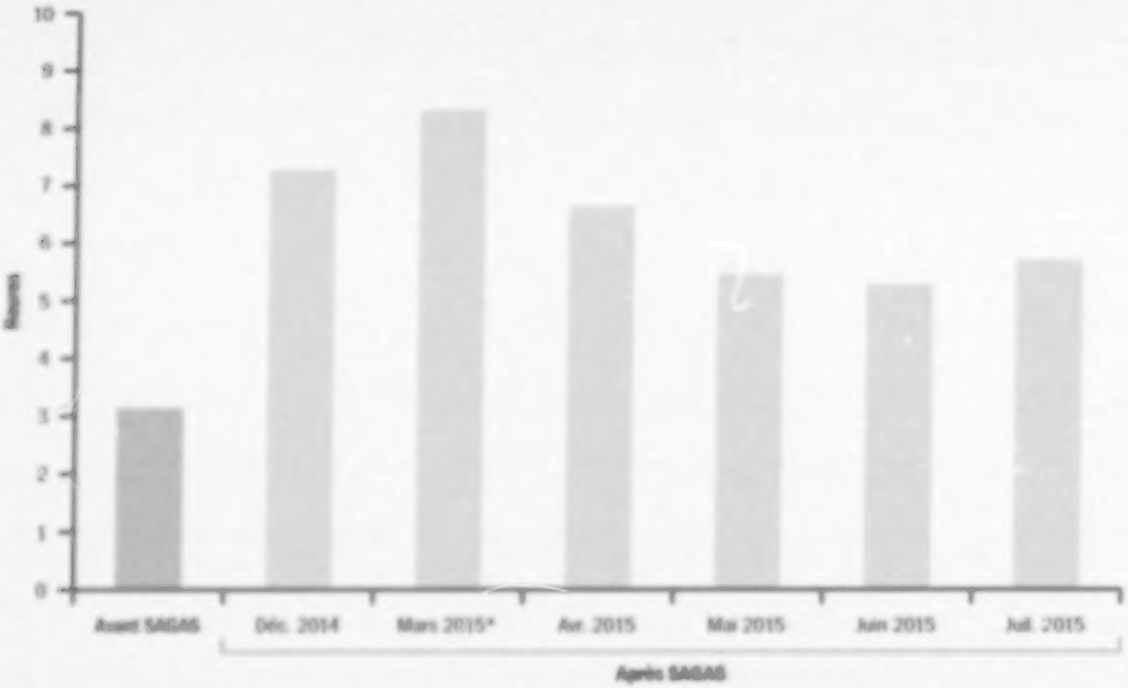
Par exemple, le SAGAS oblige les chargés de cas à entrer le nom d'une école pour chacun des enfants d'une famille qui demande des prestations, y compris ceux qui ne sont pas d'âge scolaire. Pour que le SAGAS accepte la demande, les chargés de cas doivent entrer la mention « école fictive » pour les enfants qui ne vont pas encore à l'école. Dans le même ordre d'idées, les chargés de cas doivent entrer des renseignements fictifs concernant l'adresse de clients qui sont en situation d'itinérance ou qui déménagent souvent. Il ne s'agit pas ici de défauts, mais bien de lacunes au niveau de la conception.

En outre, les chargés de cas ont consacré une bonne partie de leur temps à maîtriser les innovations de conception du SAGAS, dont bon nombre ne permettent pas vraiment de sauver du temps. Par exemple, l'entrée de l'adresse d'un client prend à peu près 10 minutes – 5 fois plus qu'auparavant – parce que cette information doit être entrée dans 38 écrans différents.

La **figure 3** montre les résultats d'une étude du temps consacré aux tâches courantes, menée par un bureau d'Ontario au travail : sept mois après le lancement du SAGAS, les chargés de cas passaient presque deux fois plus temps à accomplir des tâches quotidiennes essentielles, comme l'entrée de l'adresse des clients. La **figure 3**, qui se limite aux

Figure 3 : Temps total moyen, par chargé de cas, consacré aux tâches courantes essentielles, avant et après le lancement du SAGAS

Source des données : un des bureaux municipaux d'Ontario au travail que nous avons visités



* Entre décembre 2014 et mars 2015, les chargés de cas ont commencé à effectuer, pour la première fois, des examens détaillés des paiements du cycle quotidien, ce qui explique la hausse du nombre d'heures en mars 2015. Ce processus a été lancé après que les chargés de cas ont constaté que les paiements du cycle quotidien pouvaient contenir des erreurs attribuables aux défauts du SAGAS.

tâches quotidiennes, ne tient pas compte du fait que l'examen détaillé mensuel qui sert à vérifier l'exactitude des prestations prend désormais 2,5 heures, au lieu de 20 minutes sous l'ancien système.

4.2.6 Les coûts liés à la stabilisation du SAGAS continueront d'augmenter tant que les défauts ne sont pas corrigés

Le Ministère a consacré 238 millions de dollars au développement et à la création du SAGAS, et environ 11 millions de dollars pour appuyer sa mise en oeuvre. Il estime devoir y consacrer environ 41 millions de dollars d'ici mars 2016, pour un coût total d'environ 290 millions de dollars. Des 41 millions de dollars, 20 millions ont déjà été consacrés à la stabilisation du système, dont 10 millions ont été remis aux municipalités en compensation de certains coûts liés au SAGAS. Toutefois, les municipalités ont supporté, au-delà de cette somme, d'importants coûts en heures supplémentaires pour faire face aux problèmes du SAGAS.

Nous avons sondé l'ensemble des municipalités de l'Ontario pour déterminer le total de ces coûts. Les municipalités qui ont répondu à notre sondage (environ la moitié) ont déclaré que leurs coûts en heures supplémentaires s'élevaient à 12,3 millions de dollars au 30 juin 2015. Étant donné que le Ministère ne s'attend pas à ce que le SAGAS soit entièrement stable avant le printemps de 2016, le coût final du SAGAS ne sera connu qu'à ce moment-là.

RECOMMANDATION 1

Afin de s'assurer que les personnes admissibles reçoivent le niveau d'aide sociale et le soutien auxquels elles ont droit, et d'éliminer dans la mesure du possible les erreurs liées à l'admissibilité et aux prestations générées par le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS), le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- affecter des ressources adéquates à l'examen de l'arriéré d'information concernant les défauts potentiels et établir les priorités pour les corriger;
- affecter ses ressources de façon que la correction des défauts soit une priorité;
- mettre au point un processus de rapprochement entre les erreurs de prestation générées par le SAGAS et les sommes que les clients auraient dû recevoir, et s'assurer que les erreurs sont corrigées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation et a réalisé d'importants progrès pour ce qui est de corriger les défauts et d'améliorer la fonctionnalité du système depuis la mise en oeuvre du SAGAS en novembre dernier et la fin du travail des auditeurs sur le terrain. Par exemple :

- Après la mise en service, le Ministère a mis en oeuvre un calendrier rigoureux de mises à niveau afin d'intégrer les correctifs et les améliorations. Plus de 90 % des problèmes de système prioritaires relevés par notre personnel et nos partenaires de prestation ont été réglés.
- Le Ministère a mis au point un plan d'amélioration de la gestion des incidents à court terme, qui permet notamment de relever de nouveaux défauts. Il a augmenté sa capacité et son expertise afin d'aider le personnel à accélérer le traitement de l'arriéré des billets d'incident, ainsi que sa capacité à trier les nouveaux billets d'incident et à résoudre les problèmes plus rapidement et plus systématiquement.

Le Ministère a adopté un cycle trimestriel pour la diffusion des correctifs, qui amène le personnel de première ligne et les partenaires de prestation à participer à la planification adéquate, à l'examen minutieux et à la priorisation des défauts et des améliorations.

Le Ministère a mis en place des mécanismes de contrôle additionnels des paiements et a amorcé un examen de ses processus de contrôle des paiements afin de s'assurer que les contrôles ciblent les problèmes de façon efficace. Tout paiement inexact sera corrigé et, le cas échéant, recouvré.

4.3 Le travail des consultants était inadéquat et peu encadré par le Ministère

Les consultants d'IBM étaient chargés de convertir les données de l'ancien système en un format compatible avec le SAGAS. Ils étaient également responsables de la conception et du développement d'interfaces permettant au SAGAS de communiquer avec d'autres systèmes informatiques externes. Les consultants de Curam étaient chargés de rédiger le code qui permettrait d'adapter le système de série de Curam aux exigences opérationnelles du Ministère. (IBM a fait l'acquisition de Curam en décembre 2011. Dès lors, tous les consultants étaient des consultants d'IBM. Toutefois, pour les besoins du présent rapport, les consultants de Curam sont ceux qui ont développé le SAGAS et les consultants d'IBM, ceux qui ont converti les données de l'ancien système en un format compatible avec le SAGAS et mis au point les interfaces requises.) Les consultants ont effectué un travail de piètre qualité qui a donné lieu à des retards et à des défauts. Le Ministère n'a pas bien encadré leur travail; il a par ailleurs rendu leur travail plus difficile en modifiant ses exigences opérationnelles une fois le projet bien avancé.

Dans les sous-sections suivantes, nous examinons cette question en détail et exposons nos préoccupations.

4.3.1 IBM n'a pas respecté des délais importants de conversion et a généré des erreurs dans les données

Une fois le travail de planification du Ministère terminé en grande partie, la date d'achèvement du projet a été fixée à novembre 2013, avec un budget révisé de 171,4 millions de dollars. Comme le montre la **figure 4**, ce délai a été reporté à trois reprises. La date d'achèvement finale approuvée a été fixée à décembre 2014, soit un an plus tard que ce qui avait été prévu initialement. Des hausses de budget ont été approuvées après chaque report, le budget final approuvé s'établissant à 242 millions de dollars. Comme nous l'indiquons dans les sous-sections suivantes, l'incapacité d'IBM à respecter les délais fixés compte parmi les principaux facteurs qui ont donné lieu au prolongement du projet et aux hausses de budget.

La conversion des données était une étape essentielle

Pour que le SAGAS puisse déterminer l'admissibilité et traiter les paiements avec exactitude, il doit disposer des bonnes données concernant les clients (par exemple leur âge, leur revenu et leur situation familiale). L'un des aspects les plus complexes du projet consistait à transférer au logiciel de Curam toutes les données stockées dans l'ancien système, remontant à deux ans.

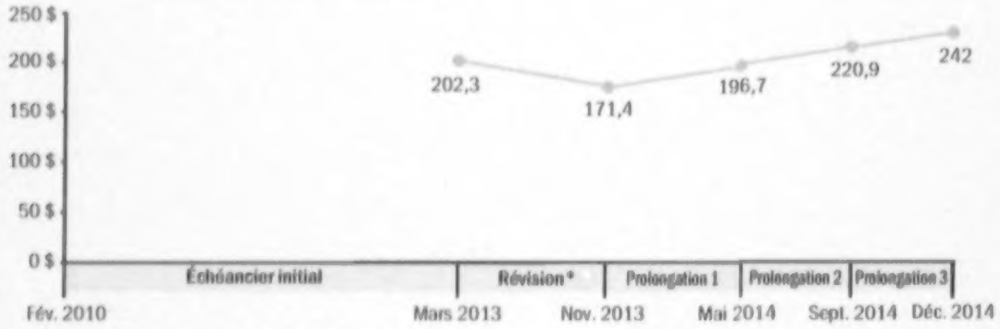
Le logiciel de Curam ne pouvait accepter ni lire les données de l'ancien système en raison de la façon dont elles avaient été formatées. Les données devaient donc être converties en un format compatible avec le logiciel de Curam avant de pouvoir être transférées avec succès. Par exemple, dans l'ancien système, les codes postaux étaient stockés de la façon dont les chargés de cas les avaient entrés – avec ou sans espace au centre et parfois même avec un trait d'union. Ces données ne pouvaient pas simplement être transférées au SAGAS; il fallait les convertir en un format standard prédéterminé, adapté au logiciel de Curam. Toutes les données devaient être converties ainsi, et cette tâche ne pouvait se faire sans une connaissance approfondie du logiciel de Curam.

Le personnel du Ministère ne possédant pas cette connaissance, une demande de propositions a été diffusée à l'intention de fournisseurs de service externes. Plus précisément, le Ministère était à la recherche d'un fournisseur de service qui, à la fois :

- possédait l'expertise pour convertir les données en un format compatible avec le logiciel de Curam;

Figure 4 : Échéancier du projet et budget approuvé; prolongations et hausses de budget approuvées (en millions de dollars)

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires



* À la suite d'une planification plus approfondie, le Ministère a repoussé l'échéance du projet à novembre 2013 et a ramené le coût du projet à 171,4 millions de dollars.

- comprenait l'importance de faire un essai pilote du SAGAS une fois les données converties et était en mesure de mener pareil essai.

Le Ministère a retenu les services d'IBM en 2011, en partie parce que la proposition de cette société remplissait ces critères. La rémunération des services d'IBM reposait sur sa capacité à respecter les modalités du contrat, plutôt que sur un taux horaire versé aux consultants. Le contrat précisait qu'IBM devait informer le Ministère de toute incapacité de transférer les données des clients et de la raison de cette incapacité.

IBM n'a pas fourni d'expertise adéquate

IBM n'a pas livré les données converties aux fins de l'essai pilote du SAGAS qui était prévu pour l'été de 2013. Cet essai était l'un des principaux jalons du projet, et le risque de ne pas effectuer un essai pilote complet à l'aide de données converties était grand, compte tenu de la décision du Ministère d'adopter une approche de mise en oeuvre « sans transition ». Le fait que le SAGAS ne soit pas en mesure de traiter les données des clients avec exactitude dès sa mise en service entraînerait de graves problèmes. L'essai pilote du SAGAS avant son lancement était censé réduire ce risque, car il permettrait au Ministère de relever les erreurs et de les corriger.

Des représentants d'IBM et certains employés du Ministère nous ont dit que l'établissement par le Ministère de certaines de ses exigences beaucoup plus tard que prévu explique en partie pourquoi IBM n'a pas été en mesure de finir le travail dans les délais. IBM s'est donc employé à convertir des données pour un logiciel qui était toujours en développement. Cela a obligé les consultants à changer leur façon de faire pour convertir certaines des données.

Le 17 juin 2013, le Ministère a fait parvenir à IBM un avis de rectification selon lequel elle n'avait pas respecté les modalités de son contrat. Selon cet avis, IBM n'avait pas livré les données converties dans les délais fixés et ne s'était pas assurée que son personnel possédait l'expertise ou les qualifications voulues pour l'exploitation du logiciel de Curam.

IBM a répondu le 26 juin 2013, s'engageant à affecter au projet des employés compétents qui livreraient les données converties en août 2013. Cependant, le personnel a continué d'éprouver des difficultés, et IBM, une fois de plus, n'a pas été en mesure de respecter le nouveau délai.

Étant donné que le Ministère avait déjà choisi, et préparé, les bureaux qui mèneraient l'essai pilote, il a décidé d'aller de l'avant et d'effectuer un essai pilote partiel sans les données converties.

IBM n'ayant toujours pas livré les données converties en octobre 2013, le Ministère a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de prolonger le projet de six mois, ainsi qu'une hausse de budget de 25,3 millions de dollars. Il a également reporté la date de lancement du SAGAS de novembre 2013 à mai 2014. (Ce report correspond à « Prolongation 1 » dans la **figure 4**.)

Des essais pilotes essentiels n'ont pas été effectués à l'aide de données converties

L'essai pilote d'un système achevé en grande partie, effectué à l'aide de données converties, permettrait de relever des défauts pouvant être corrigés avant le lancement. Par exemple, si les chargés de cas participant à l'essai pilote constataient que les décisions sur l'admissibilité ou les prestations étaient erronées, que le montant des prestations était mal calculé ou que le système tombait en panne à tout moment, le personnel responsable du projet disposerait de plusieurs mois pour régler ces problèmes. L'essai pilote permettrait également de déterminer si le nouveau système était en mesure d'effectuer des cycles de paiement quotidiens et mensuels et produire des paiements totaux exacts, par comparaison avec ceux produits par le système en place. Or, aucun de ces tests n'a pu être effectué dans le cadre de l'essai pilote du SAGAS parce que les données converties n'étaient pas prêtes.

Le Ministère a prévu un second essai pilote, qui serait effectué plus tard à l'aide de données

converties. Toutefois, la conversion des données a continué d'accuser des retards et ce deuxième essai pilote a une fois de plus été mené sans les données converties. Le Ministère a mené ses propres tests, mais comme nous l'indiquons dans la **section 4.4.4**, cela n'a pas suffi.

Le lancement du SAGAS a été reporté une deuxième fois en raison des retards dans la conversion des données

Le 8 février 2014, soit à peu près un an après qu'IBM était censé initialement avoir livré les données converties, le sous-ministre des Services sociaux et communautaires d'alors a écrit au président et chef de la direction d'IBM pour faire part de ses préoccupations quant à l'incapacité d'IBM de se conformer aux modalités de son contrat et de respecter les délais révisés de livraison des données converties. Dans sa lettre, le sous-ministre a affirmé que les actions d'IBM avaient d'importantes conséquences sur l'ensemble du projet et qu'elles avaient obligé le Ministère à reporter le lancement du SAGAS.

IBM a répondu en réaffirmant son engagement à mener les travaux à bien. De fait, les données converties ont été livrées en avril 2014, mais beaucoup trop tard pour respecter la date de lancement de mai 2014. Il faudrait compter des mois pour tester les données, corriger les défauts et trouver un moment opportun pour mettre le système en usage hors service pendant les quelques jours nécessaires au transfert des données vers le SAGAS.

Par conséquent, en avril 2014, le Ministère a dû une fois de plus demander au gouvernement de prolonger le projet pendant quatre mois et d'y octroyer des fonds additionnels de 24,2 millions de dollars. (Ce report correspond à « Prolongation 2 » dans la **figure 4**.)

Des problèmes liés à la conversion des données ont mené à un troisième report du lancement et à une hausse du budget

En juillet 2014, il était clair que les données converties qu'IBM avait livrées en avril contenaient des erreurs et que le SAGAS présentait de nombreux défauts. Le Ministère a fait part de cet état de choses au Conseil du Trésor et a demandé une autre prolongation de cinq mois ainsi qu'une hausse de budget de 21 millions de dollars. Ces fonds devaient servir à effectuer d'autres tests, à couvrir les ressources additionnelles nécessaires à la mise en oeuvre du SAGAS et à rendre le système assez stable pour le lancement. (Ce report correspond à « Prolongation 3 » dans la **figure 4**.)

Les données transférées au SAGAS présentaient des milliers d'erreurs après le lancement

Au terme de six mois de travail consacré à réduire au minimum les erreurs figurant dans les données converties, celles-ci ont été transférées au SAGAS entre les 6 et 9 novembre, et le système a été lancé le 11 novembre 2014.

Au moment du lancement, le SAGAS n'a pas été en mesure de lire les données de plus de 5 000 dossiers en raison du grand nombre d'erreurs. Il n'a pas été possible de déterminer la cause des erreurs.

De plus, le Ministère a constaté après le lancement que les données des dossiers restants, que le SAGAS pouvait lire, contenaient 114 000 erreurs :

- Dans environ 19 000 dossiers, les données sur le solde des paiements excédentaires en souffrance, que le Ministère devait recouvrer auprès de clients, étaient erronées.
- Dans quelque 10 000 dossiers, les données concernant les fiduciaires (à savoir, les personnes chargées de gérer les prestations de clients du POSPH qui ne sont pas en mesure de gérer leurs propres paiements en raison d'une déficience) étaient illisibles. Par conséquent, les chargés de cas ont dû entrer l'information de nouveau pour que les paiements des clients touchés soient traités.
- Dans environ 78 000 dossiers, les fichiers d'information sur le revenu avaient été supprimés. Ce problème a été signalé au Ministère par un chargé de cas dont certains des clients

n'étaient plus admissibles aux prestations du fait que ces fichiers manquaient à leur dossier. (Pour empêcher pareille perte d'admissibilité, le Ministère a installé un correctif juste avant le cycle de paiement pour que les clients touchés puissent continuer de recevoir leurs prestations.)

- Dans environ 7 000 dossiers, les liens entre les données de clients ayant déjà reçu des prestations à titre de couple marié, mais s'étant séparés par la suite, ont été rétablis par erreur. Une fois transférées au SAGAS, ces données erronées ont donné lieu à plusieurs cas d'atteinte à la vie privée où, par exemple, l'adresse d'un client a été communiquée à son ex-conjoint.

4.3.2 Le Ministère n'a pas bien encadré les consultants

En tant qu'intégrateur de systèmes, le Ministère était responsable en dernier ressort d'assurer le développement, l'intégration et la mise à l'essai de toutes les composantes du SAGAS. Il s'en est toutefois remis principalement aux consultants de Curam pour le développement du SAGAS, lesquels étaient chargés notamment de rédiger le code qui permettrait d'adapter le système de série de Curam aux exigences opérationnelles du Ministère. Le contrat prévoyait que les consultants seraient rémunérés à un taux moyen de 190 $ l'heure facturée. Afin d'atténuer le risque que l'expertise des consultants ne soit pas à la hauteur de celle qu'ils prétendaient posséder, que les travaux soient intentionnellement retardés et que le Ministère soit mal informé, alors que les consultants facturaient des heures de travail, il était essentiel pour le Ministère de mettre en place une stratégie de surveillance et de s'assurer de ne pas perdre la maîtrise du projet. Or, le Ministère ne disposait pas d'une telle stratégie.

Le travail des consultants de Curam était principalement encadré par un consultant d'IBM

L'équipe de développement de Curam relevait directement en partie d'un gestionnaire de projet d'IBM. Ce dernier a été affecté au Ministère de mars 2010 à avril 2013 (période au cours de laquelle les principaux travaux de développement du logiciel ont été effectués) et touchait une rémunération d'environ 2 000 $ par jour, pour un total de 1,3 million de dollars sur la période de 23 mois. Les consultants de Curam (qui appartient à IBM) étaient donc encadrés par un gestionnaire de projet d'IBM.

Le Ministère ne disposait pas de contrôles adéquats pour évaluer l'efficacité et l'efficience des consultants

Le Ministère recevait des feuilles de temps de Curam et d'IBM, mais les renseignements que celles-ci contenaient étaient trop vagues pour qu'il puisse déterminer ce que les consultants accomplissaient précisément pendant les heures facturées. Par exemple, dans l'échantillon de feuilles de temps que nous avons examiné, certains consultants indiquaient seulement qu'ils « triaient les erreurs de conversion et en corrigeaient certaines » ou qu'ils « corrigeaient des défauts ». Étant donné l'imprécision de cette information et le manque de surveillance directe indépendante tout au long du projet, il était difficile pour le Ministère d'évaluer l'efficacité du travail des consultants.

Le Ministère nous a dit qu'il comptait principalement sur le gestionnaire de projet d'IBM pour évaluer l'efficience et l'efficacité du travail des consultants de Curam. Toutefois, lorsque nous avons examiné le travail du gestionnaire de projet, nous avons constaté que celui-ci ne tenait pas compte des heures que les consultants de Curam passaient à corriger les défauts du SAGAS ni n'incluait cette information dans son analyse. Par conséquent, son analyse ne dressait pas un portrait complet de l'efficience et de l'efficacité des consultants.

Les consultants de Curam ont travaillé de façon inefficiente avant le lancement et n'étaient toujours pas tenus de faire rapport de leurs activités au Ministère au moment de l'audit

En avril 2013, le gestionnaire de projet d'IBM a quitté son poste et le Ministère a engagé un consultant indépendant pour encadrer le travail des consultants de Curam. En novembre 2013, la façon dont le travail des consultants de Curam était documenté et analysé s'était améliorée. Notre examen des documents tenus par le consultant indépendant a révélé qu'entre novembre 2013 et mars 2014, Curam a facturé au Ministère 11 500 heures, à un taux horaire moyen de 190 $, pour des travaux qui, selon les estimations, devaient prendre environ 10 300 heures. Les consultants de Curam travaillaient donc de façon inefficiente.

À partir de mars 2014, le consultant indépendant a cessé d'évaluer si le travail était accompli de façon efficiente, ou même dans le respect des délais, parce que le travail de développement du SAGAS était essentiellement terminé et que les consultants s'employaient principalement à corriger les défauts. Le Ministère a pris la décision de ne pas évaluer la mesure dans laquelle ce travail était effectué de façon efficiente.

Le budget que le Ministère avait prévu pour les consultants de Curam a plus que doublé entre le début des travaux et le lancement, passant de 14 millions de dollars selon le budget initial à 32 millions de dollars au moment du lancement.

Au moment de notre audit, le Ministère nous a fait part de son intention de recommencer à évaluer l'efficience des consultants.

RECOMMANDATION 2

Afin d'éviter de retarder inutilement la mise en fonction pleine et efficace du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) et de s'assurer que les consultants toujours affectés au SAGAS sont redevables quant à l'atteinte de résultats de qualité, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- **charger son propre personnel qualifié d'encadrer directement les consultants;**
- **s'assurer que le travail des consultants est évalué sur le plan de l'efficacité et de l'efficience;**
- **dans les projets futurs, s'employer à réduire sa dépendance à l'endroit des consultants et s'assurer que les connaissances des consultants sont transférées au personnel du Ministère.**

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation et s'emploiera à mieux encadrer les consultants afin d'assurer l'atteinte des résultats souhaités. Pour ce faire, le Ministère évaluera l'efficacité et l'efficience du travail accompli par les consultants et prendra des mesures correctives au besoin afin de s'assurer que les produits livrables sont fournis dans les délais précisés et qu'ils sont conformes aux normes de qualité.

Le Ministère fera les évaluations nécessaires afin d'établir la bonne combinaison de consultants et de ses propres ressources et s'assurera que le transfert des connaissances figure parmi les exigences prioritaires des ententes avec les fournisseurs.

4.3.3 Les factures des consultants de Curam sont demeurées élevées en raison de l'incapacité du personnel du Ministère à corriger les défauts graves

Nous avons constaté que le travail d'adaptation du logiciel de Curam, effectué par les consultants de cette société, contenait des erreurs qui ont donné lieu à environ 5 100 défauts. De façon générale, ces consultants étaient les seuls qui étaient en mesure de corriger les défauts qu'ils avaient créés. De plus, comme il est mentionné dans la **section 4.4.4**, certains correctifs ont engendré d'autres erreurs

qui devaient également être corrigées. Le temps considérable que les consultants ont passé à corriger leurs propres erreurs a été facturé au Ministère.

Le Ministère n'a pas fait en sorte que les connaissances des consultants de Curam soient transférées à son propre personnel avant le lancement. Au moment de notre audit, le Ministère comptait toujours beaucoup sur les consultants de Curam pour corriger les défauts graves.

À la fin de notre audit, les 11 développeurs au service du Ministère commençaient à mieux connaître le logiciel. Néanmoins, nous avons été étonnés de constater la lenteur avec laquelle ils apprenaient à régler les problèmes même mineurs. Notre examen a révélé qu'au cours des 9 premiers mois après le lancement, ces 11 employés n'ont résolu que 257 problèmes mineurs, soit seulement 2,5 problèmes mineurs réglés par mois et par développeur.

RECOMMANDATION 3

Pour que le personnel du Ministère puisse aider à corriger tous les défauts du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) à court terme, et assurer le maintien du SAGAS à long terme après le départ des consultants, le ministère des Service sociaux et communautaires doit :

- établir, à l'intention du personnel du Ministère, une stratégie de transfert des connaissances prévoyant des cibles en matière de résultats fondées sur l'atteinte d'objectifs d'apprentissage;
- évaluer et documenter les progrès réalisés dans l'atteinte de ces cibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation et s'est assuré, dans le cadre de son Plan intégré de transition, qu'une stratégie de transfert des connaissances est en place et que les employés ont la capacité d'assurer le maintien et l'amélioration continus du SAGAS à long terme. Cette stratégie comporte les éléments suivants :

- l'évaluation de l'état de préparation du personnel;
- la fourniture des outils nécessaires à la formation et au soutien;
- l'examen de la documentation pertinente concernant le SAGAS et des artéfacts du projet;
- l'accès du personnel aux ressources (mentors) du fournisseur qui exécutent les services à l'heure actuelle;
- la mise en place d'activités de perfectionnement à l'intention du personnel du Ministère.

Nous avons établi des cibles en matière de résultats afin de garantir la réalisation des objectifs d'apprentissage. L'état du transfert des connaissances et les progrès accomplis à ce chapitre font l'objet d'un rapport bimensuel à l'intention de la direction, et les gestionnaires de déploiement rencontrent leur personnel périodiquement pour discuter de la situation et des commentaires recueillis auprès des mentors.

4.3.4 Les « services gratuits » fournis au Ministère par Curam et IBM n'étaient pas vraiment gratuits

Le Ministère nous a dit qu'IBM avait tenté de le dédommager pour le piètre rendement de Curam et d'IBM en lui offrant des « services gratuits » d'une valeur de 12,8 millions de dollars, sous la forme :

- d'heures supplémentaires non facturées (dont certaines étaient estimées plutôt que documentées);
- de rabais sur le taux horaire des consultants.

Le Ministère et IBM nous ont fourni des documents justifiant seulement 4,3 millions de dollars en heures supplémentaires non facturées par IBM.

Nous avons refusé de considérer les rabais consentis à l'égard des taux horaires comme des « services gratuits » parce qu'ils étaient négligeables et que le Ministère continuait de payer des

taux horaires élevés. Par exemple, le Ministère a comptabilisé, à titre de « services gratuits », les heures qu'IBM facturait à 231 $ au lieu de son taux horaire habituel de 275 $ (qu'elle aurait facturé à d'autres clients pour des travaux similaires), estimant qu'une réduction de 44 $ l'heure, multipliée par le nombre d'heures travaillées, représentait des services gratuits.

Nous sommes également d'avis que les services gratuits offerts par IBM sont neutralisés par le fait que, malgré les problèmes liés à la qualité du travail d'IBM, le Ministère a réduit la durée de la garantie (visant tous les services sauf les interfaces). Plus précisément, lorsque le projet n'a pas pu être lancé en mai 2014 comme prévu (voir la **section 4.3.1**), le contrat initial conclu avec IBM a dû être prolongé jusqu'à la nouvelle date de lancement du 11 novembre 2014. Puisqu'un nouveau contrat devait être signé, IBM avait l'occasion de demander une hausse du taux horaire des consultants. Souhaitant éviter une telle hausse, le Ministère a réduit la période de garantie prévue par le contrat initial, laquelle est passée de 150 jours à seulement 40 jours selon le nouveau contrat (la garantie expirait donc le 21 décembre 2014). En échange, IBM n'a pas demandé la hausse du taux horaire déjà élevé de ses consultants.

La réduction de la période de garantie a fait en sorte que le Ministère, entre le 21 décembre 2014 et le 11 avril 2015, a payé des consultants pour corriger des défauts qui auraient été couverts par la garantie initiale. Il n'a toutefois pas été possible de déterminer le montant exact de ces paiements.

4.4 Le Ministère était trop optimiste quant à l'état de préparation du SAGAS au moment du lancement

Au début de novembre 2014, le Ministère savait que le SAGAS ne fonctionnait pas comme il le devrait et que le succès du lancement du 11 novembre n'était pas assuré. Le Comité exécutif a néanmoins décidé de procéder au lancement, estimant que le personnel de projet en savait assez sur les défauts du SAGAS, que les chargés de cas et les autres employés du Ministère seraient en mesure de gérer l'impact de ces défauts après le lancement, et que les paiements aux clients seraient exacts en grande partie. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un point de vue beaucoup trop optimiste.

Dans la présente section, nous présentons les critères de « mise en service » que le Ministère avait mis au point comme dernier obstacle à franchir avant le lancement du SAGAS et nous examinons le rendement connu du SAGAS par rapport à ces critères (**section 4.4.1**); nous abordons d'autres exigences importantes que le Ministère savait que le SAGAS ne remplissait pas (**section 4.4.2**); nous examinons les risques que le Comité exécutif nous a dit avoir pris en considération dans sa décision d'aller de l'avant malgré ce qu'il savait (**section 4.4.3**); nous abordons d'autres défauts du SAGAS que le personnel de projet n'avait pas présentés au Comité exécutif (**section 4.4.4**); et nous examinons les autres facteurs qui ont amené le Ministère à supposer erronément que les problèmes qui se présenteraient après le lancement seraient relativement faciles à gérer (**section 4.4.5**).

Termes utilisés dans la présente section

Dans la présente section, nous ferons référence à certains intervenants visés à la **figure 5**, notamment :

- **Le Comité exécutif :** Instance de surveillance du projet. Il a pris la décision de lancer le système sur la base de l'information reçue du personnel de projet.
- **Personnel de projet :** Employés affectés au projet à temps plein, à savoir le responsable de projet, le directeur de projet organisationnel, le directeur de projet technique et les membres des équipes relevant des deux directeurs de projet.
- **Le Ministère :** Tous les intervenants visés à la **figure 5**.

Figure 5 : Principaux intervenants affectés au développement et au lancement du SAGAS

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

1. Le rôle du directeur de la vérification interne au sein du Comité exécutif était consultatif. Il n'avait pas droit de vote lorsque la décision de déployer le SAGAS a été prise.
2. Le directeur de projet opérationnel, plutôt que le directeur de projet technique, a assuré la direction de l'équipe d'essais de mai à novembre 2014 (soit au cours de la période de six mois ayant précédé le lancement du SAGAS). Après le lancement en novembre 2014, le directeur de projet technique a repris la direction de cette équipe.

4.4.1 Le Ministère savait que les critères de mise en service n'étaient pas remplis

Le personnel de projet a mis au point des critères par rapport auxquels le rendement du SAGAS serait vérifié peu avant le lancement. Cette vérification permettrait au Ministère de s'assurer que le SAGAS ne présentait pas de défauts majeurs et qu'il fonctionnerait correctement après le lancement.

La **figure 6** dresse la liste des critères et montre le rendement du SAGAS tel qu'il a été présenté au Comité exécutif à la fin d'octobre 2014, soit deux semaines avant le lancement. Le SAGAS ne remplissait que 1 critère sur 18.

4.4.2 Le Ministère savait que d'autres exigences importantes n'étaient pas remplies

Les critères de mise en service ne servaient qu'à faire une dernière vérification de l'état de préparation du SAGAS. Des tests exhaustifs devaient avoir été effectués bien avant l'application des critères de mise en service. Or, certains de ces tests n'ont pas été effectués. En outre, certaines exigences importantes qui auraient dû être prises en considération ne figuraient pas parmi les critères de mise en service. Nous abordons ces deux aspects dans les sous-sections suivantes.

Figure 6 : Données sur le rendement du SAGAS présentées au Comité exécutif en octobre 2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

	Critères de mise en service	État présenté
1.	**90** % des essais d'acceptation par l'utilisateur prévus ont été effectués	**81** % des essais d'acceptation par l'utilisateur prévus ont été effectués[1]
2.	**90** % des essais d'acceptation par l'utilisateur ont produit les résultats souhaités	**86** % des essais d'acceptation par l'utilisateur ont produit les résultats souhaités[2]
3.	**0** défaut grave relevé lors des essais	**1** défaut grave subsiste
4.	**100** % des paiements générés par le SAGAS peuvent être retracés à l'ancien système	**98** % des paiements générés par le SAGAS peuvent être retracés à l'ancien système
5.	Le SAGAS génère **100** % des paiements générés par l'ancien système	Le SAGAS génère **99** % des paiements générés par l'ancien système
6.	**0** écart entre les prestations de l'ancien système et celles du SAGAS	**5 500** écarts entre les prestations de l'ancien système et celles du SAGAS[3]
7.	Le cycle de paiement quotidien prend **moins d'une heure** et le cycle de paiement mensuel, **moins de six heures**	Le cycle de paiement quotidien a pris **11,5 heures** et le cycle de paiement mensuel, **11,5 heures**
8.	**0** défaut grave relevé lors du traitement des cycles de paiement	**0** défaut grave relevé lors du traitement des cycles de paiement
9.	**100** % des scénarios d'essai exécutés	**95** % des scénarios d'essai exécutés
10.	**100** % des scénarios d'essai exécutés à l'aide des données converties	**0** % des scénarios d'essai exécutés à l'aide des données converties
11.	**100** % des essais d'interface avec des tiers ont été effectués	**70** % des essais d'interface avec des tiers ont été effectués
12.	Aucun lot sauté pendant le traitement des six groupes de lots; **0** groupe de lots dépasse les délais prévus	**Lots sautés pendant** le traitement des six groupes de lots; **3** lots ont dépassé les délais prévus (prenant 12 heures, 13,5 heures et 21,75 heures)
13.	**100** % des tâches courantes effectuées en 3 secondes ou moins	**75** % des tâches courantes effectuées en 3 secondes ou moins
14.	Le SAGAS prend **moins de 3 secondes** pour réévaluer l'admissibilité du client après des changements au dossier	Le SAGAS a pris **entre 3 et 10 secondes** pour réévaluer l'admissibilité du client après des changements au dossier
15.	Le SAGAS prend **moins de 7 secondes** pour trouver les dossiers par nom et état	Le SAGAS a pris **8 secondes** pour trouver les dossiers par nom et état
16.	**0** erreur de conversion des données dans les 14 champs vérifiés	***Non présenté*** [4]
17.	**0** cas où l'admissibilité ou les prestations des clients sont compromises en raison d'erreurs non corrigées dans les données converties	**15 824** cas où l'admissibilité ou les prestations des clients ont été compromises en raison d'erreurs non corrigées dans les données converties
18.	**0** défaut grave dans les données converties	7 défauts graves dans les données converties

1. Comme il est expliqué dans la **section 4.4.4**, nous avons constaté lors de notre audit que seulement 76 % des essais d'acceptation par l'utilisateur prévus avaient été effectués, et non pas 81 % tel que présenté au Comité exécutif.

2. Comme il est expliqué dans la **section 4.4.4**, nous avons constaté lors de notre audit que moins de 86 % des essais d'acceptation par l'utilisateur ont produit les résultats souhaités. Les responsables des essais n'ont pas tenu compte du nombre de fois où les résultats souhaités ont été mal représentés. Le pourcentage ne peut donc pas être déterminé.

3. Comme il est expliqué dans la **section 4.4.4**, notre audit a révélé 12 000 écarts dans les montants de prestation, et non pas 5 500 tel que présenté au Comité exécutif.

4. Le personnel de projet n'a pas signalé le nombre d'erreurs relevées dans les 14 champs vérifiés, mais a déclaré que [traduction] « tous les écarts ont été relevés et les mesures correctives, documentées ». Notre examen a révélé que près de 32 000 erreurs de conversion de données ont été relevées dans les 14 champs. Les mesures correctives du Ministère ont consisté à demander aux chargés de cas de corriger ces erreurs manuellement.

Certains tests prévus n'ont pas été effectués

Les données converties n'ont pas fait l'objet d'un essai pilote; des « essais d'acceptation par l'utilisateur » limités ont révélé que d'autres tests étaient nécessaires

Comme il est indiqué dans la section 4.3.1, un essai pilote complet et planifié n'a jamais été effectué du fait que les données converties (de l'ancien système vers le SAGAS) n'ont pas été fournies à temps. La version du SAGAS qui a été lancée n'a donc jamais été mise à l'essai avec des données réelles.

Le personnel de projet a toutefois mené des « essais d'acceptation par l'utilisateur », qui s'apparentent à des essais pilotes. Ce type d'essai montre comment le SAGAS exécute certaines tâches. Cependant, il ne montre pas, comme le ferait un essai pilote, en quoi le rendement du SAGAS se compare à celui de l'ancien système, lequel aurait fonctionné parallèlement au SAGAS dans le cadre d'un essai pilote.

Les essais d'acceptation par l'utilisateur doivent être menés par des chargés de cas bien formés, qui exécutent des tâches courantes réelles. Or, les chargés de cas ayant pris part aux essais n'avaient pas reçu une formation complète, et la version du SAGAS qu'ils ont testée était incomplète : elle ne pouvait pas générer de paiements ou de rapports ni interagir avec d'autres systèmes informatiques, car ces fonctions n'étaient pas encore au point et n'avaient pas été installées.

Les employés du Ministère qui ont aidé les chargés de cas à mener ces essais ont observé que d'autres tests devaient être effectués sur toutes les composantes du SAGAS, ainsi que sur le rendement général du système (pour déterminer la rapidité et l'efficience du traitement de l'information).

16 % des 1 772 exigences opérationnelles n'ont pas été testées; le taux d'échec des tests était de 1 sur 8

Le SAGAS doit être en mesure d'exécuter correctement de nombreuses fonctions, notamment évaluer l'admissibilité, calculer les prestations, générer des lettres et des rapports et interagir avec d'autres systèmes informatiques. Parmi les exigences opérationnelles que le Ministère a définies à l'égard du SAGAS, environ le tiers portait sur la production de rapports et de lettres et les interfaces. Si le personnel de projet a soumis ces fonctions à des tests exhaustifs, il n'a pas effectué de tests complets sur les autres fonctions du SAGAS. Par conséquent, 16 % des exigences opérationnelles visant ces fonctions n'ont pas été testées.

Le taux d'échec moyen global des tests s'est établi à 13 %, soit un sur huit (voir la figure 7). En d'autres termes, 13 % des fonctions du SAGAS ne fonctionnaient pas comme prévu.

Figure 7 : Résultats des tests des diverses fonctions du SAGAS

Fonction	Tests totaux	Tests non réussis	Taux d'échec (%)
Générer un rapport sans erreurs	2 579	700	27
Générer une lettre sans erreurs	8 578	1 384	16
Interagir avec succès (interface)	4 006	554	14
Autres fonctions (p. ex. détermination de l'admissibilité, calcul des paiements et autres fonctions de gestion de cas)	8 114	293	4
Total	**23 273**	**2 931**	
Taux d'échec global			**13**

Des critères importants ont été exclus des critères de mise en service

Les critères de mise en service ne précisaient pas le nombre acceptable global de défauts graves, lesquels se chiffraient par centaines au moment du lancement

La stratégie de lancement du Ministère prévoyait que [traduction] « … la solution est complexe et présente d'importants risques pour le Ministère si elle est mise en œuvre tout en comportant des défauts » et que le SAGAS devait comporter peu ou pas de défauts au moment de son déploiement. Nous avons constaté toutefois que les critères de mise en service ne précisaient pas ce qu'on entendait par « peu » de défauts.

Si le SAGAS était lancé malgré un grand nombre de défauts graves, le fait qu'il ne remplissait pas les autres critères de mise en service n'aurait pas d'importance. En effet, étant donné l'approche de mise en œuvre sans transition, l'impact d'un nombre important de défauts graves l'emporterait sur toute utilité que le SAGAS pourrait avoir. Comme l'indique la **figure 6**, les critères de mise en service ne précisaient que les éléments suivants à l'égard des défauts graves :

- Les défauts graves relevés lors des essais d'acceptation par l'utilisateur doivent être corrigés, puis testés de nouveau (critère 3, non rempli : un défaut grave subsistait au moment de la vérification préalable à la mise en service).
- Aucun défaut grave ne doit empêcher le traitement des cycles de paiement (critère 8, seul critère rempli).
- Il ne doit y avoir aucun défaut grave lié aux données converties (critère 10, non rempli : les données converties présentaient 7 défauts graves).

Peu de temps avant le lancement, le personnel de projet a dit au Comité exécutif que, dans l'ensemble, le SAGAS présentait 418 défauts graves et que l'impact de 217 de ces défauts sur les chargés de cas avait été évalué. Le personnel a indiqué que les erreurs que ces 217 défauts graves produiraient pourraient être contournées à l'aide de 27 solutions de rechange. Aucune solution de rechange n'avait été établie pour les 201 autres défauts graves.

De fait, le personnel de projet avait connaissance d'un nombre de défauts graves beaucoup plus élevé que ce qui a été signalé au Comité exécutif. Nous abordons cette question dans la **section 4.4.4** et la **section 4.4.5**. Le point que nous voulons soulever ici est que, mis à part les défauts dont le Comité exécutif n'avait pas connaissance, celui-ci a pris la décision d'aller de l'avant en sachant que le système comportait 418 défauts graves et que des solutions de rechange n'avaient été trouvées que pour 217 d'entre eux.

Les tests de paiement prescrits par le gouvernement ne faisaient pas partie des critères de mise en service ; des tests incomplets ont donné lieu à 28 défauts graves après le lancement

En 2005, le gouvernement a décidé que le système informatique lié à tout programme qui prévoit le versement de paiements doit faire l'objet de certains tests visant à assurer l'exactitude des paiements et des talons de chèque. L'état du SAGAS n'était pas assez stable pour que l'ensemble de ces tests soient effectués, seulement quelques-uns ont été faits.

Cette exigence a fait suite à un incident qui s'est produit en 2004. En novembre 2004, environ 27 000 chèques de supplément de revenu de l'Ontario pour les frais de garde d'enfants portaient les nom, adresse et numéro d'assurance sociale du mauvais bénéficiaire. Afin d'éviter qu'un incident semblable se produise de nouveau, le gouvernement exige que tout système informatique qui émet des dépôts directs et des chèques par l'intermédiaire du système de traitement des paiements du gouvernement (appelé Système intégré de gestion de l'information financière ou SIGIF) fasse l'objet de tests obligatoires.

Le SAGAS interagit avec le SIGIF en ce qui a trait aux paiements faits dans le cadre du POSPH. Il aurait donc dû faire l'objet des tests obligatoires. Selon le Bureau du contrôleur provincial, le SAGAS

est le seul système informatique relié au SIGIF à ne pas avoir fait l'objet de ces tests.

La Division des services et systèmes financiers organisationnels du gouvernement, qui est chargée d'effectuer ces tests, a effectué un test limité pour s'assurer que le fichier de paiement du SAGAS ne provoquerait pas la mise hors service du SIGIF et que les paiements seraient émis par le SIGIF. Toutefois, la Division n'a pas pu effectuer tous les tests requis. Par conséquent, d'importants risques, comme celui qu'un paiement soit acheminé à la mauvaise personne, n'ont pas été mis à l'épreuve.

Au moment du lancement du SAGAS, le premier cycle de paiement représentait essentiellement un cycle d'essai complet. Lors de ce cycle, 28 défauts graves ont été relevés, dont la plupart ont été désignés par le Ministère comme étant des défauts de la plus haute gravité ayant d'importantes répercussions sur l'ensemble du système et donnant lieu au non versement de prestations à certains clients, à la double émission de paiements, et à des erreurs évidentes sur les talons de chèque imprimés.

Nous avons également observé que, après le lancement, au moment de l'installation de mises à niveau majeures, le SAGAS doit faire l'objet des mêmes tests prescrits par le gouvernement. La raison en est que les mises à niveau du logiciel risquent d'apporter aux fichiers de paiement des changements non souhaités qui peuvent donner lieu à des erreurs et à des complications lors du traitement des paiements. Ce risque ne peut être atténué que si le Ministère effectue les tests nécessaires. Bien que le SAGAS ait fait l'objet de plusieurs mises à niveau, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué les tests avant d'installer les mises à niveau. À défaut de tests adéquats, les erreurs risquent d'être réintroduites.

RECOMMANDATION 4

Afin d'assurer que le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) atteigne le haut niveau de rendement prévu et que son fonctionnement soit conforme aux exigences gouvernementales, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que le SAGAS soit soumis à tous les tests de paiement prescrits par le gouvernement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation et reconnaît que la stratégie adoptée à l'égard de cet aspect des tests de paiement représentait une approche condensée pour faire face à un risque important.

Le Ministère travaillera en collaboration avec le Bureau du contrôleur provincial, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs pour que les changements courants et futurs du SAGAS devant faire l'objet des tests de paiement prescrits par le gouvernement suivent le processus complet de bout en bout. Nous partagerons les leçons apprises à cet égard avec les autres secteurs du gouvernement.

4.4.3 Raisons du Comité exécutif justifiant le lancement du SAGAS alors qu'il n'était pas au point

Le Comité exécutif nous a dit qu'il avait estimé que les risques suivants, associés au report du lancement du SAGAS, étaient plus grands que ceux associés au lancement d'un système qui n'était pas complètement au point :

- La date de lancement subséquente aurait été au printemps de 2015. C'est seulement à ce moment que le système existant aurait pu être mis hors service pendant les quatre jours nécessaires au transfert des données, sans trop perturber les services du programme Ontario au travail et du POSPH. Cependant, les contrats entre le Ministère et les chargés de cas du POSPH venaient à échéance au printemps de 2015. Il y avait donc un risque que les négociations collectives prennent le

dessus sur le lancement et que celui-ci doive être reporté à une date encore plus lointaine.

- Les chargés de cas ont reçu la formation sur le SAGAS en mai 2014, soit six mois avant la date de lancement prévue. Bien que le Ministère ait offert en ligne des séances de formation additionnelles facultatives au cours des mois suivant la formation initiale et qu'il puisse continuer de le faire, le Comité exécutif a estimé que les chargés de cas risquaient d'oublier leur formation et d'éprouver beaucoup plus de difficultés à utiliser le SAGAS si le lancement était reporté au printemps de 2015.
- Le report du lancement obligerait le Ministère à demander une autre prolongation du projet au gouvernement ainsi que des fonds additionnels (la somme demandée serait considérable – chaque prolongation de trois mois coûte environ 20 millions de dollars). Étant donné que le Ministère avait déjà demandé trois prolongations et ne disposait toujours pas d'un système entièrement fonctionnel, il craignait, compte tenu des autres facteurs, que le gouvernement refuse sa demande et décide plutôt d'annuler le projet dans son ensemble, de limiter ses pertes et de tout reprendre du début.

Les membres du Comité exécutif nous ont dit que, compte tenu de leur connaissance de l'état de préparation du SAGAS (y compris l'évaluation des risques associés au lancement du SAGAS dans son état actuel), les risques de lancer le système en novembre 2014 étaient moins grands que les risques de reporter le lancement.

Toutefois, comme nous l'expliquons dans la section suivante, le Comité exécutif ne disposait pas d'un portrait complet de l'état de préparation du SAGAS.

4.4.4 Le Comité exécutif ne disposait pas d'un portrait complet de l'état de préparation du SAGAS

Les éléments suivants concernant l'état de préparation du SAGAS n'ont pas été présentés au Comité exécutif :

- le nombre de défauts graves relevés;
- le nombre réel d'essais d'acceptation par l'utilisateur qui ont été effectués et leurs résultats;
- l'absence d'essais de certaines interfaces;
- l'absence d'essais visant à comparer les paiements du cycle quotidien du SAGAS à ceux de l'ancien système;
- l'absence de tests visant les données converties.

Le personnel de projet n'a pas fait part de tous les défauts au Comité exécutif

Le personnel de projet a dit au Comité exécutif que le SAGAS présentait 418 défauts graves, dont 217 pouvaient être contournés au moyen de 27 solutions de rechange. Toutefois, nous avons constaté que le SAGAS présentait en fait 737 défauts graves.

Le personnel de projet nous a expliqué que les 319 autres défauts graves n'ont pas été signalés au Comité exécutif parce qu'on avait commencé à leur trouver des solutions ou des correctifs. Il nous a également expliqué que ces correctifs étaient rendus à divers stades de développement ou d'essai. Ces défauts n'ont toutefois pas été corrigés avant le lancement du SAGAS et ont continué de nuire à son fonctionnement.

Le nombre de tests effectués par le personnel de projet a été moins élevé que le nombre déclaré, et les résultats réels n'ont pas été présentés

Le personnel de projet a affirmé au Comité exécutif que 81 % des scénarios d'essai prévus avaient été exécutés. Or, le critère de mise en service n° 1 prévoyait que 90 % des scénarios d'essai prévus devaient être exécutés (voir la **figure 6**). Le Comité

exécutif a estimé qu'un écart de 9 % présentait un risque acceptable. Toutefois, notre examen de la documentation a révélé que seulement 74 % des scénarios d'essai prévus avait été exécutés.

Le plan d'essai initial du Ministère comportait des scénarios d'essai de toutes les fonctions du SAGAS. Toutefois, certaines fonctions n'étaient pas au point au moment des essais d'acceptation par l'utilisateur, dont celle qui permet de générer un fichier de paiement après le calcul des prestations du client. Le fichier de paiement est envoyé au SIGIF, qui émet les chèques. Étant donné que ces fonctions n'étaient pas au point, le Ministère a révisé son plan d'essai, réduisant le nombre de scénarios à ceux qui pouvaient être exécutés. Cela a eu pour effet de gonfler les résultats : alors que seulement 74 % des scénarios d'essai prévus par le plan d'essai initial ont été exécutés, le plan révisé abrégé indiquait que 81 % de ces scénarios avaient été exécutés.

Le personnel de projet a dit au Comité exécutif que le SAGAS produisait le résultat souhaité dans 86 % des scénarios d'essai exécutés. Le critère de mise en service no 2 prévoyait que 90 % des scénarios d'essai exécutés devaient produire les résultats souhaités (voir la **figure 6**). Le Comité exécutif a estimé qu'un écart de 4 % présentait un risque acceptable. Toutefois, nous avons appris lors des entrevues menées avec les responsables des essais que des mauvais résultats étaient comptés comme des bons résultats lorsqu'ils étaient attribuables à un défaut connu. Comme les responsables des essais n'avaient pas à tenir compte du nombre de mauvais résultats ainsi qualifiés de bons résultats, le pourcentage réel des scénarios d'essai qui ont produit le résultat souhaité n'est pas connu.

Le personnel de projet nous a dit que, dans ces cas, ils savaient pourquoi le mauvais résultat s'était produit et qu'une fois le défaut corrigé, le SAGAS produirait le résultat souhaité. Ce point de vue pourrait se justifier si le Ministère avait réussi à corriger tous les défauts avant le lancement du SAGAS, mais cela n'a pas été le cas.

Le Comité exécutif ne savait pas qu'une interface sur huit n'avait pas été testée

La mise à l'essai des interfaces avec des tiers permet de déterminer si le transfert des données des clients se fait correctement entre le SAGAS et les systèmes informatiques externes. Onze des 85 interfaces, soit environ 1 sur 8, n'ont pas été testées par le personnel de projet, et le Comité exécutif n'en a pas été informé.

L'une des interfaces qui n'a pas été testée sert à aviser les chargés de cas des personnes qui purgent une peine de prison et qui, de ce fait, n'ont pas droit à des prestations. Étant donné que cette interface ne fonctionnait pas adéquatement, les chargés de cas ne recevraient pas cette information assez rapidement pour arrêter l'envoi de prestations aux clients incarcérés. Le Ministère a trouvé une solution de rechange pour régler ce problème et en a avisé les chargés de cas en mai 2015. Toutefois, à ce moment, plus de 25 000 avis contenant des renseignements erronés concernant des clients incarcérés avaient été produits par le SAGAS. Le risque que l'envoi de prestations à ces clients n'ait pas pris fin était donc élevé. Si certains de ces paiements peuvent avoir été arrêtés du fait que les chargés de cas ont pris connaissance des incarcérations par d'autres moyens, nos visites sur le terrain nous ont permis de constater que, dans plusieurs cas, les paiements n'avaient pas été arrêtés. Par exemple, un prisonnier a reçu, pendant sa période d'incarcération, 466,58 $ en prestations qui prendraient 16 mois à recouvrer.

Les 74 interfaces qui ont été testées ont été divisées en 17 groupes. Avant le lancement, près de la moitié de ces groupes n'avait pas fait l'objet de tests complets ou comportait des erreurs de transmission non réglées. L'une des interfaces permettait de transférer les renseignements des clients à des fournisseurs de service externes qui aident les bénéficiaires du POSPH à trouver un emploi. Étant donné que cette interface comptait plusieurs erreurs de transmission au moment du lancement du SAGAS, les fournisseurs de service risquaient de ne pas disposer des renseignements qui leur

permettraient de communiquer avec les clients du POSPH à temps.

Le Comité exécutif ne savait pas que les cycles de paiement n'avaient pas été entièrement mis à l'essai

Avant le déploiement, le Ministère a mis à l'essai la capacité du SAGAS à émettre des paiements sans erreurs à plusieurs reprises, en comparant les paiements générés par le SAGAS à ceux émis par l'ancien système. Le dernier essai a porté sur les paiements du cycle mensuel d'octobre 2014, soit un mois avant le lancement. Lors de ce cycle, 616 000 paiements sont émis aux clients, soit environ 77 % de l'ensemble des paiements. Ces paiements sont constitués des nombreuses prestations périodiques versées sous forme de sommes mensuelles fixes.

Les autres paiements, soit 23 %, sont émis lors d'un cycle quotidien et sont constitués de prestations ponctuelles qui servent à payer, par exemple, les fournitures médicales et les avances de fonds. Environ 186 000 paiements sont émis mensuellement lors de ce cycle, pour un total de 78 millions de dollars.

Le Comité exécutif pensait que les deux cycles avaient fait l'objet d'essais complets avant le lancement. Il ne savait pas que seul le cycle de paiement mensuel – et non le cycle de paiement quotidien – avait fait l'objet d'un essai complet et que, de ce fait, le personnel de projet ne savait pas exactement comment se déroulerait le premier cycle de paiement quotidien réel effectué à l'aide du SAGAS (bien que les cycles de paiement quotidiens et mensuels puissent émettre des paiements semblables, certains paiements ne sont émis que lors du cycle de paiement quotidien).

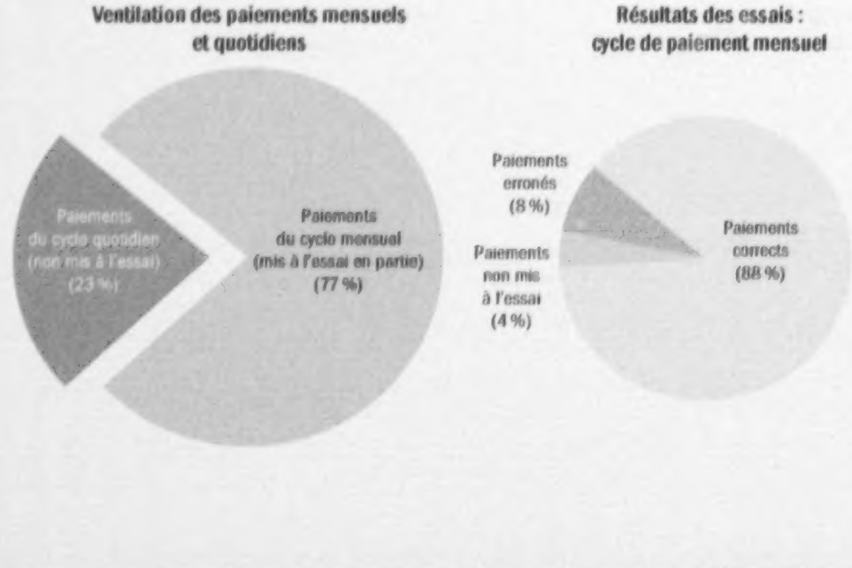
En outre, le Comité exécutif pensait à tort que le cycle de paiement mensuel avait fait l'objet d'un essai complet. Étant donné que certaines interfaces, de même que la fonction qui permet de suspendre les paiements dans certaines conditions, n'étaient toujours pas au point en octobre 2014, environ 26 000 paiements du cycle mensuel ont été exclus de l'essai.

Des quelque 590 000 paiements du cycle mensuel qui ont été mis à l'essai, environ 52 000, soit 8 % du cycle, étaient erronés en raison des défauts du SAGAS (le système ayant émis erronément des paiements excédentaires ou insuffisants ou n'ayant émis aucun paiement).

La **figure 8** montre la ventilation des essais et des résultats.

Figure 8 : Ventilation des cycles de paiement selon les paiements mensuels et quotidiens, et résultats des essais, octobre 2014

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Le Comité exécutif pensait que les responsables des essais n'avaient relevé qu'environ 6 000 écarts (attribuables aux défauts du SAGAS) entre le cycle de paiement mensuel réel du système existant et le cycle d'essai du SAGAS. Il croyait que les chargés de cas seraient en mesure de gérer ces écarts lors du premier cycle de paiement réel du SAGAS, et de s'assurer que les clients reçoivent le bon montant de prestation.

De fait, les responsables des essais ont relevé environ 52 000 écarts, que les chargés de cas avaient peu d'espoir de gérer lors du premier cycle de paiement.

Le personnel de projet nous a dit que certains des défauts à l'origine des paiements erronés avaient été corrigés avant le lancement, mais que le temps lui avait manqué pour faire un nouvel essai du cycle de paiement et confirmer que les correctifs fonctionnaient. Toutefois, comme il est indiqué dans la **section 4.2.4**, les correctifs ne sont pas toujours adéquats et leur bon fonctionnement ne peut être vérifié que lors d'un essai. Nous avons par ailleurs constaté que l'un des défauts qui, aux dires du Ministère, avait été corrigé avant la mise à l'essai du cycle de paiement, n'avait pas en fait été corrigé et continuait de générer des paiements erronés.

Le Comité exécutif ne savait pas que les données converties n'avaient pas fait l'objet de tests complets ni combien d'erreurs elles comptaient

Le Ministère a relevé, dans 51 champs d'écran, des données provenant de l'ancien système qui devaient être nettoyées afin d'éviter qu'elles ne causent des erreurs de traitement de l'admissibilité et des prestations des clients lors de leur transfert au SAGAS. Idéalement, les données converties devaient être vérifiées dans chacun des 51 champs. Or, seules les données converties de 14 champs prioritaires ont été mises à l'essai par le Ministère. Le Comité exécutif l'ignorait.

Pour ce qui est des 37 champs qui n'ont pas été mis à l'essai, les chargés de cas ont relevé, après le lancement, des erreurs qui ont mené aux problèmes suivants :

- **Cas d'atteinte à la vie privée des clients :** Aucun test n'a été effectué pour déterminer si l'adresse des clients avait été convertie correctement. Les chargés de cas nous ont fait part de plusieurs cas où des données mal converties ont fait en sorte que l'adresse de clients soit communiquée à des personnes qui n'auraient pas dû avoir accès à ces renseignements personnels. Par exemple, le Ministère a estimé que dans environ 7 000 cas, les consultants d'IBM responsables de la conversion des données ont rétabli par erreur le lien entre des dossiers qui n'étaient plus liés, comme ceux de personnes divorcées. Lorsque les données concernant ces personnes ont été transférées au SAGAS, les renseignements personnels des ex-conjoints étaient accessibles à l'un et l'autre. Dans un exemple particulier, l'ex-mari violent d'une femme a eu accès à l'adresse de celle-ci lorsqu'il a fait sa demande d'aide sociale.
- **Suppression de 78 000 fichiers d'information sur le revenu :** Aucun test n'a été effectué pour déterminer si les données historiques sur le revenu des clients avaient été converties correctement. Comme il est mentionné dans la **section 4.3.1**, les consultants d'IBM responsables de la conversion ont supprimé par erreur 78 000 de ces fichiers lors du transfert des données au SAGAS. Les clients dont les fichiers ont été perdus n'auraient pas eu droit aux prestations, et leur compte aurait été suspendu automatiquement par le SAGAS. Pour empêcher cette situation de se produire, le Ministère a installé un correctif juste avant le cycle de paiement afin que ces clients puissent continuer de recevoir leurs prestations.

Environ 29 000 erreurs ont été relevées dans les 14 champs qui ont été testés (voir la **section 4.3.1**).

4.4.5 Le personnel de projet et le Comité exécutif ont assumé des risques élevés

Comme il est mentionné dans la **section 4.4.3**, le Comité exécutif nous a dit qu'il pensait en octobre 2014 qu'il était trop risqué de demander au gouvernement l'autorisation de reporter le lancement du SAGAS en raison de son faible état de préparation. Il craignait que le gouvernement mette fin au projet, lequel coûtait de plus en plus cher et avait déjà été reporté à plusieurs reprises. Toutefois, le fait de déployer le SAGAS avant qu'il soit au point présentait également de très grands risques. Comme il est indiqué dans le présent rapport, le lancement a donné lieu aux problèmes suivants, dont aucun n'avait été réglé de façon satisfaisante à la fin de notre audit :

- erreurs dans les paiements et l'information envoyés aux clients;
- réduction des services aux clients en raison du temps passé à relever, à contourner ou à corriger ces erreurs;
- inexactitudes dans les rapports générés par le SAGAS;
- problèmes d'intégrité des données du système.

Dans la présente section, nous mettons en relief deux facteurs qui ont aggravé le risque que le personnel de projet et le Comité exécutif ont assumé. À notre avis, ces facteurs ont contribué à créer ce qui s'est avéré être un optimisme injustifié en permettant aux intervenants de croire que le lancement du SAGAS se déroulerait raisonnablement bien et que les problèmes éventuels seraient gérables.

Les rôles et les responsabilités ont changé juste avant le lancement

Six mois avant le lancement, les rôles, les responsabilités et les liens hiérarchiques des équipes opérationnelles et techniques ont changé : l'équipe technique chargée de vérifier l'état de préparation du SAGAS, qui relevait jusqu'alors du directeur de projet technique, relèverait désormais du directeur de projet opérationnel.

Le Ministère nous a indiqué que des problèmes liés à la charge de travail étaient à l'origine de ce changement de responsabilité. Toutefois, nous avons observé que l'équipe opérationnelle et l'équipe technique étaient toutes deux également occupées à préparer le lancement. Nous avons aussi observé qu'une fois le SAGAS lancé, le directeur de projet technique a repris la direction de l'équipe chargée des essais.

Le changement de responsabilité a fait en sorte que l'expertise du directeur de projet technique en ce qui a trait à l'exécution des essais et leurs résultats n'a pas été prise en compte lors de l'évaluation de l'état de préparation du SAGAS et de la décision d'aller de l'avant. Le directeur de projet opérationnel qui supervisait le personnel technique chargé d'effectuer les essais au cours des six mois précédant le lancement ne possédait pas l'expertise technique du directeur de projet technique. Cette période de six mois, au cours de laquelle les rôles et les responsabilités ont changé, a été critique, car c'est pendant cette période que les données concernant les essais et leurs résultats ont été recueillies et partagées avec le Comité exécutif en vue de la décision sur le lancement.

L'état de préparation du SAGAS n'a pas fait l'objet d'un audit de la Vérification interne

Tous les ministères comptent une équipe de vérification interne qui relève de la Division de la vérification interne de l'Ontario (Vérification interne). Cette division a pour mandat d'aider les ministères à atteindre leurs objectifs opérationnels en leur offrant des services proactifs de consultation, d'évaluation et d'amélioration à l'égard de la gestion des risques, des contrôles et de la gouvernance.

Quatre mois avant le lancement, la Vérification interne a rencontré les responsables de projet et a proposé de faire un audit de l'état de préparation du SAGAS. Toutefois, les deux parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur la portée de l'audit. La Vérification interne nous a dit que le Ministère estimait que les consultants d'IBM affectés à l'équipe

de projet possédaient toute l'expertise nécessaire pour évaluer l'état de préparation du SAGAS, et que l'audit de la Vérification interne devait plutôt porter sur le SAGAS après son lancement.

La Vérification interne a effectivement mené des travaux d'audit à l'égard du SAGAS, mais son dernier rapport remonte à novembre 2013, soit une année complète avant le lancement. Lorsque nous avons terminé notre audit, aucun autre audit de la Vérification interne n'avait été effectué.

Le Comité exécutif a accepté le niveau élevé de risque sur la base d'une évaluation des risques effectuée en octobre 2014

Au cours des deux dernières semaines d'octobre 2014 (alors que l'équipe d'essais relevait du directeur de projet opérationnel), une évaluation des risques a été effectuée par l'équipe de projet et un cadre supérieur d'IBM. Ils ont conclu que les risques de lancer un système qui ne remplissait pas tous les critères de mise en service devaient être acceptés et que le lancement devait aller de l'avant.

Les cadres supérieurs responsables du projet et d'autres membres du Comité exécutif ont présenté les résultats par rapport aux critères de mise en service, ainsi que l'évaluation des risques connexes, aux coprésidents du Comité exécutif, dont l'approbation était nécessaire pour déployer le SAGAS.

Le Comité exécutif a accepté la recommandation formulée dans l'évaluation des risques et a approuvé, le 31 octobre 2014, le déploiement du SAGAS, fixé au 11 novembre 2014.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer le processus décisionnel mis en oeuvre lors du lancement d'un système d'information majeur, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- s'assurer que la décision de déployer un système de technologie de l'information repose sur de l'information et des critères pertinents qui fournissent aux décideurs un portrait complet et fidèle de l'état de préparation du système;
- faire en sorte que la Vérification interne effectue un examen indépendant de l'information clé qui a servi à évaluer l'état de préparation du système en vue de la prise de décision.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation et s'assurera que l'information fournie aux décideurs comprenne un portrait complet et fidèle de l'état de préparation du système, lequel aura fait l'objet d'une évaluation indépendante dans le cadre d'un audit interne. En outre, le Ministère veillera à soumettre à un audit interne plus poussé l'état de préparation de systèmes d'information majeurs avant de prendre la décision de lancer les systèmes. Cette pratique s'ajoutera au rôle consultatif que le Comité exécutif et la Vérification interne exercent lors de missions particulières menées plus tôt dans le cycle de vie du projet du SAGAS.

Annexe – Exemple de lettre contenant des renseignements erronés, envoyée à un client du POSPH

Source des données : un des bureaux du POSPH visités

Ministry of Community
and Social Services
[redacted] [redacted] Ontario

March 30, 2015 [redacted]

[redacted]

Dear [redacted]

I am writing to you about your income support from the Ontario Disability Support Program (ODSP).

As you know, you owe $8,736.02 for your overpayment. An overpayment happens when you receive more money than you are eligible to receive.

How to pay back your overpayment

Please call your local office by April 13, 2015 to talk about a plan to pay back your overpayment.

You have an obligation to pay this debt

If we do not receive payments, your overpayment may be referred to the Canada Revenue Agency Refund Set-Off Program. Under the program, your tax refunds and GST rebates may be used to pay back the money you owe.

If you re-apply and receive assistance from ODSP or Ontario Works and have not paid back your full overpayment, we will deduct money from your monthly income support or financial assistance to pay for it.

If you have any questions or need more information

If you would like to talk to someone about this letter or your case, please contact [redacted] by calling [redacted]

You can find more information about social assistance on the ministry's website at www.ontario.ca/community.

Sincerely,

[redacted]
for the Director of the Ontario Disability Support Program

Legislative Authority

Section 14 of the ODSP Act

Page 1 of 1

Section 3.13 Transport des élèves

1.0 Contexte

1.1 Aperçu

Durant l'année scolaire 2013-2014, plus de 830 000 élèves ontariens ont été transportés tous les jours à destination et en provenance d'écoles publiques dans quelque 19 000 véhicules scolaires, comme des autobus, des fourgonnettes et des automobiles scolaires. Presque tous les services de transport d'élèves en Ontario sont fournis par le truchement de contrats conclus avec des exploitants d'autobus scolaires, et plus de la moitié des enfants transportés fréquentaient le jardin d'enfants ou l'école élémentaire.

Tous les conseils scolaires en Ontario fournissent différents niveaux de services de transport aux élèves fréquentant l'école élémentaire, et la plupart offrent de tels services aux élèves fréquentant l'école secondaire. La *Loi sur l'éducation* (la Loi) n'oblige pas expressément les conseils scolaires à offrir des services de transport. Cependant, l'alinéa 21(2)c) de la Loi dispense un enfant de fréquenter l'école si le conseil ne met pas à sa disposition un moyen de transport et qu'il n'existe pas d'école située :

- dans un rayon de 1,6 kilomètre de son lieu de résidence, si l'enfant est âgé de moins de sept ans;
- dans un rayon de 3,2 kilomètres de son lieu de résidence, si l'enfant a atteint 7 ans mais n'a pas atteint 10 ans;
- dans un rayon de 4,8 kilomètres de son lieu de résidence, si l'enfant a atteint 10 ans.

Les conseils scolaires se fondent en grande partie sur la distance qui sépare l'école du lieu de résidence pour déterminer l'admissibilité de leurs élèves à des services de transport. La **figure 1** montre le nombre d'élèves transportés en 2013-2104, la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, selon le type de programme ou de besoin.

1.2 Rôles et responsabilités concernant le transport des élèves

La **figure 2** montre les rôles et les responsabilités des parties qui participent au transport des élèves à destination et en provenance des écoles en Ontario.

1.2.1 Ministère de l'Éducation

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) fournit du financement aux conseils scolaires par le

Figure 1 : Nombre d'élèves transportés, ventilé selon le type de programme ou de besoin, 2013-2014

Source des données : ministère de l'Éducation, sondage sur le transport des élèves pour 2013-2014

Type de programme ou de besoin	Nombre	%
Élèves n'ayant pas de besoins spéciaux		
Programmes généraux (les élèves satisfont au critère d'admissibilité lié à la distance de marche)	570 014	68,3
Programmes spéciaux – immersion en français	114 210	13,7
Programmes spéciaux – autres (p. ex. élèves doués, arts, musique, technique)	18 720	2,2
Risque (les élèves ne satisfont pas au critère d'admissibilité lié à la distance de marche, mais le déplacement à pied est risqué en raison de l'âge ou du niveau scolaire des élèves)	55 626	6,7
Courtoisie (les élèves ne satisfont pas au critère d'admissibilité lié à la distance de marche, mais des places sont libres dans les autobus)	33 323	4,0
Total partiel	**791 893**	
Élèves ayant des besoins spéciaux	39 798	4,8
Autres (écoles visées par l'article 23 et écoles provinciales*)	2 538	0,3
Total	**834 229**	**100,0**

* Les écoles visées par l'article 23 sont des établissements correctionnels et des établissements de garde. Les écoles provinciales sont exploitées par le ministère de l'Éducation et offrent un enseignement à des élèves atteints de surdité ou de cécité ou ayant des troubles d'apprentissage graves.

truchement de la Subvention pour le transport des élèves. Il procède également à un sondage annuel auprès des conseils scolaires au sujet des services de transport des élèves à l'échelle de la province. Les résultats de ce sondage sont fournis au Ministère par les consortiums. Selon le Ministère, le sondage vise à soutenir l'élaboration des politiques ministérielles et la prise de décisions par les conseils scolaires et les consortiums.

Entre 2006 et 2011, le Ministère a fait appel aux services d'experts-conseils de l'extérieur chargés d'effectuer des examens initiaux de l'efficacité et de l'efficience des activités des consortiums de transport scolaire dans quatre domaines : la gestion du consortium; l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques et des pratiques; l'établissement des itinéraires et la technologie; la gestion des contrats. Le Ministère s'est fondé sur la cote globale obtenue pour déterminer les ajustements devant être apportés au financement du transport pour les conseils qui affichent un déficit relativement à leurs dépenses en matière de transport. Il effectuera un examen de suivi si le consortium qui en fait la demande peut montrer qu'il a réalisé des progrès notables dans la mise en oeuvre des recommandations formulées lors de l'examen initial.

1.2.2 Conseils scolaires

La province compte 72 conseils scolaires. Le Ministère accorde à ceux-ci une autonomie et des pouvoirs relativement au transport des élèves. Les conseils sont responsables des décisions générales liées à l'offre de services de transport des élèves, ce qui comprend l'établissement de politiques et des critères d'admissibilité.

1.2.3 Consortiums de transport

Il y a 33 consortiums de transport dans la province. Un consortium de transport est un organisme regroupant de deux à cinq conseils scolaires (par exemple des conseils publics, catholiques, francophones et anglophones) situés dans la même région géographique. Pour limiter les coûts et améliorer l'efficience du transport des élèves, durant l'année scolaire 2006-2007, le Ministère a demandé aux conseils scolaires de commencer à regrouper les fonctions de transport au sein de consortiums qui

Figure 2 : Rôles et responsabilités des parties qui prennent part au transport d'élèves en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère de l'Éducation

- Finance les conseils scolaires
- Procède à un sondage annuel sur les services de transport d'élèves auprès des conseils scolaires

Ministère des Transports

- Surveille et assure la conformité aux lois et règlements établis concernant la conception et l'état des véhicules, les exigences en matière de permis pour les conducteurs d'autobus scolaires et l'utilisation sécuritaire des véhicules
- Surveille l'information sur les collisions pour tous les types de véhicules, y compris les données sur la gravité des collisions impliquant des véhicules scolaires, ainsi que sur les décès et les blessures
- Délivre les permis des conducteurs d'autobus scolaires
- Fait passer des examens de conduite à 25 % des conducteurs d'autobus scolaires

finance

fournit des normes réglementaires pour

Conseils scolaires

- Responsables des décisions générales concernant les services de transport des élèves, y compris les politiques et les critères d'admissibilité
- Forment des consortiums et surveillent ceux-ci au moyen d'une représentation à leur conseil d'administration*
- Fournissent aux consortiums des renseignements sur leurs écoles et leurs élèves

assurent une surveillance et l'offre d'un financement et de ressources pour

Consortiums de transport

- Élaborent les politiques opérationnelles
- Planifient les services de transport (conçoivent les itinéraires, les arrêts et les horaires; déterminent les élèves admissibles; gèrent l'information sur les élèves dont ont besoin les exploitants d'autobus)
- Acquièrent des services auprès d'exploitants d'autobus scolaires indépendants
- Gèrent les contrats passés avec les exploitants, ce qui comprend la surveillance du rendement des services et l'exécution d'efforts pour s'assurer du respect des exigences contractuelles et des lois

passent des contrats avec

Exploitants d'autobus scolaires indépendants

- Fournissent des véhicules et des conducteurs conformément aux exigences législatives et réglementaires ainsi qu'aux modalités de leurs contrats
- Offrent une formation en sécurité aux conducteurs et aux élèves, et veillent à ce que les inspections des véhicules soient effectuées
- Certains offrent également d'autres services de transport, comme du camionnage et des services d'autocar
- Font passer des examens de conduite à 75 % des conducteurs d'autobus scolaires

* Un conseil scolaire ne fait partie d'aucun consortium et gère directement ses services de transport.

assureraient les services aux conseils situés dans les mêmes régions géographiques; un petit nombre de conseils avaient déjà établi des consortiums à ce moment. Au moment de notre audit, tous les conseils scolaires, sauf un conseil catholique francophone dans le Nord, faisaient partie d'un consortium. On compte 17 conseils scolaires qui font partie de plus d'un consortium en raison d'un chevauchement des limites géographiques. Les consortiums sont responsables de ce qui suit :

- appliquer les politiques des conseils scolaires membres;
- planifier les services de transport (concevoir les itinéraires; identifier les élèves admissibles; déterminer les lieux et les heures d'embarquement et de débarquement des élèves; gérer l'information sur les élèves dont ont besoin les exploitants d'autobus scolaires);
- passer des contrats avec les exploitants d'autobus scolaires qui assurent la prestation des services de transport des élèves;
- gérer les contrats avec les exploitants d'autobus scolaires, ce qui comprend la surveillance du rendement de la prestation des services;
- exécuter des audits des exploitants d'autobus scolaires pour s'assurer qu'ils se conforment aux lois, aux règlements et aux modalités contractuelles.

Les conseils scolaires sont représentés aux conseils d'administration des consortiums pour assurer une surveillance, et ils fournissent aux consortiums des renseignements sur leurs écoles et leurs élèves (comme le nom des élèves, leur âge, leur adresse et leurs besoins spéciaux, le cas échéant).

1.2.4 Exploitants d'autobus scolaires

La province compte plus de 200 exploitants d'autobus scolaires qui fournissent des services de transport d'élèves financés par les fonds publics. Les exploitants d'autobus scolaires passent des contrats avec les consortiums aux fins de la prestation des services de transport des élèves. Ils doivent s'assurer que leurs véhicules et leurs conducteurs satisfont aux exigences énoncées dans les lois et les règlements (comme l'exécution d'inspections semestrielles de l'état mécanique des véhicules et la tenue des journaux de bord quotidiens des conducteurs, dans lesquels sont consignées les heures de service, les pauses et le kilométrage parcouru), ainsi que veiller à respecter les modalités de leur contrat (comme l'offre d'une formation en sécurité pour les conducteurs et les élèves, et l'exécution de vérifications des antécédents des conducteurs).

Pendant l'année scolaire 2012-2013 (l'année la plus récente pour laquelle ces renseignements ont été compilés), 19 exploitants d'autobus scolaires ont touché chacun au moins 5 millions de dollars pour transporter des élèves fréquentant des écoles publiques. Deux de ces exploitants ont reçu 40 % du montant total d'environ 760 millions de dollars versé à tous les exploitants pour le transport d'élèves de la maison à l'école.

1.2.5 Ministère des Transports

Le ministère des Transports (MTO) veille à l'application des lois et règlements fédéraux et provinciaux portant sur la conception et l'état mécanique des véhicules, les exigences en matière de permis pour les conducteurs d'autobus scolaires et l'utilisation sécuritaire des véhicules.

La Direction de la sécurité des transporteurs et de l'application des lois du MTO compte environ 90 employés, à St. Catharines, qui sont chargés de favoriser l'utilisation sécuritaire des véhicules commerciaux en Ontario. Ils doivent notamment surveiller l'observation des lois pour tous les types de véhicules, pas seulement les véhicules scolaires. En outre, certains des quelque 250 agents d'application de la loi répartis dans toute la province procèdent à des inspections de sécurité des véhicules commerciaux (y compris les autobus scolaires) ainsi qu'à des audits dans les établissements des exploitants commerciaux (y compris les exploitants d'autobus scolaires), et font enquête sur les centres privés d'inspection des véhicules automobiles, qui

inspecteur l'état mécanique de véhicules commerciaux et non commerciaux (y compris les véhicules scolaires).

1.3 Financement et dépenses pour le transport des élèves

Pour l'année scolaire 2013-2014, l'année la plus récente pour laquelle des données définitives sont disponibles, les subventions pour le transport versées aux conseils scolaires se sont élevées à 867 millions de dollars, soit 4 % du financement de fonctionnement total de 21 milliards fournis aux conseils. Le montant estimatif des subventions liées au transport pour l'année scolaire 2014-2015 est de 880 millions de dollars, comme le montre la figure 3.

Les subventions versées aux conseils scolaires, y compris la subvention pour le transport des élèves, sont calculées conformément à la réglementation et sont initialement fondées sur les budgets ou les estimations soumis par les conseils en juin pour l'année scolaire à venir (qui va de septembre à août). Les montants des subventions sont révisés en décembre, après la réception de l'information financière et des renseignements sur les inscriptions à jour. Le montant définitif de la subvention est établi une fois que les conseils scolaires ont fourni leurs états financiers audités au mois de novembre suivant.

Comme le montre la figure 4, plus de 90 % des dépenses relatives au transport des élèves sont constituées de paiements versés principalement aux exploitants d'autobus avec lesquels des contrats ont été passés. Le reste des dépenses est lié à la gestion

Figure 4 : Ventilation des dépenses au titre des services de transport des élèves, 2013-2014

Source des données : ministère de l'Éducation, sondage sur le transport des élèves pour 2013-2014

Secteur de dépenses	%
Services de véhicules scolaires prévus dans les contrats*	94
Gestion des consortiums	4
Formation en sécurité des élèves et autres dépenses	2
	100

* [illegible]

Figure 3 : Financement des conseils scolaires, dépenses réelles au titre des services de transport et nombre d'élèves transportés, 2008-2009 - 2014-2015

Source des données : ministère de l'Éducation, Système d'information sur le financement de l'éducation et sondage sur le transport des élèves

Année scolaire	Subventions totales pour le fonctionnement des conseils (millions de dollars)	Subvention pour le transport (millions de dollars)	Subvention pour le transport en pourcentage des subventions totales pour le fonctionnement	Dépenses réelles au titre des services de transport* (millions de dollars)	Nombre d'élèves transportés
2008-2009	18 892	816,0	4,3	815,2	817 918
2009-2010	19 537	827,6	4,2	825,7	818 189
2010-2011	20 271	838,8	4,1	840,6	824 026
2011-2012	20 885	852,3	4,1	858,1	823 482
2012-2013	20 867	860,0	4,1	852,9	833 888
2013-2014	20 788	866,6	4,2	861,7	836 228
Estimation pour 2014-2015	22 449	880,0	3,9	Pas encore disponible	Pas encore disponible

* [illegible]

des consortiums, à la formation sur la sécurité des élèves et à d'autres coûts. Toutefois, selon le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires peuvent consacrer n'importe quelle partie de la subvention pour le transport à des postes qui n'ont pas de lien avec le transport des élèves, comme les frais relatifs aux salles de classe (par exemple les manuels) et d'autres types de frais (par exemple les fournitures de bureau, les écoles ou les frais administratifs). La plupart des autres volets du financement de l'Éducation sont administrés d'une manière similaire par le Ministère.

2.0 Objectifs et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si des systèmes et des procédures efficaces étaient en place pour transporter de manière sécuritaire et efficiente les élèves des écoles élémentaires et secondaires, s'assurer que le niveau de service à l'échelle de la province est équitable et fondé sur les besoins, et mesurer le rendement à cet égard et en rendre compte.

Notre travail d'audit a été effectué principalement à trois consortiums de transport et au ministère des Transports, et, dans une mesure moindre, à des conseils scolaires et au ministère de l'Éducation. Aux consortiums, nous avons examiné ce qui suit : leur planification des services de transport, y compris les critères d'admissibilité qu'ils appliquaient; l'utilisation des autobus; les dispositions de sécurité incluses dans les contrats passés avec les exploitants d'autobus scolaires; la formation fournie aux élèves sur la sécurité pendant les trajets en autobus; les pratiques de surveillance pour s'assurer que les exploitants entretiennent leurs véhicules et embauchent et forment des conducteurs compétents; si les collisions faisaient l'objet de suivis et d'analyses. En outre, nous nous sommes penchés sur le processus employé par les consortiums pour établir des itinéraires sûrs et efficaces. Nous avons également examiné les pratiques d'approvisionnement utilisées pour acquérir les services de transport actuels. Les trois consortiums que nous avons visités desservaient deux régions distinctes et administraient les services de transports pour neuf conseils scolaires en tout. Durant l'année scolaire 2013-2014, ces consortiums ont représenté presque 20 % des coûts engagés au titre du transport des élèves et près de 20 % des élèves transportés dans la province, comme le montre la **figure 5**.

Nous avons également envoyé aux 30 autres consortiums de la province un questionnaire sur des sujets clés que nous avons relevés durant nos visites des consortiums. Tous les consortiums y ont répondu.

Au ministère des Transports (MTO), nous avons examiné la fréquence des inspections ministérielles des autobus scolaires, les audits des exploitants d'autobus scolaires, ainsi que les enquêtes sur les centres privés d'inspection des véhicules automobiles qui effectuent des inspections semestrielles de l'état mécanique des véhicules scolaires servant à transporter six enfants ou plus. En outre, nous nous sommes familiarisés avec le processus d'octroi de permis aux conducteurs d'autobus scolaires, et nous avons évalué si les données sur le rendement en matière de sécurité, qui sont surveillées par le MTO (au moyen de son Système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire [Système d'immatriculation UVU]) et sur lesquelles s'appuient les consortiums, sont exactes et à jour.

Aux conseils scolaires, nous avons rencontré des cadres supérieurs des conseils et certains conseillers scolaires pour discuter de leur surveillance des consortiums.

Au ministère de l'Éducation, nous avons examiné le caractère adéquat des examens de l'efficacité et de l'efficience des consortiums, ainsi que le fondement sur lequel repose le financement des services de transport d'élèves. Nous avons également examiné l'information provenant des

Figure 5 : Détails concernant les consortiums de transport sélectionnés aux fins de l'audit

Source des données : ministère de l'Éducation

Consortium visité	Conseils scolaires faisant partie du consortium	Type de zone desservie	Administrations comprises dans la zone desservie	Élèves transportés, 2013-2014	Coût réel des services de transport, 2013-2014 (millions de dollars)
Toronto Student Transportation Group	Toronto District School Board	Urbaine	Toronto	54 600	81,6
	Toronto Catholic District School Board				
Student Transportation of Peel Region	Conseil scolaire de district de Peel	Principalement urbaine, avec certaines zones rurales	Mississauga, Brampton, Caledon	64 000	54,4
	Dufferin-Peel Catholic District School Board				
Consortium de services aux élèves de Sudbury	Rainbow District School Board	Principalement rurale, avec certaines zones urbaines	Grand Sudbury, Espanola, Manitoulin	21 300	26,5
	Conseil scolaire du district du Grand Nord de l'Ontario				
	Sudbury Catholic District School Board				
	Conseil scolaire catholique du Nouvel-Ontario				
	Huron-Superior Catholic District School Board[1]				
Total				**139 900[2]**	**162,5[3]**

1. Le Huron-Superior Catholic District School Board ne fait pas partie du Sudbury Student Services Consortium, mais il passe des contrats de service avec celui-ci.
2. Ce chiffre représente 17 % des 834 229 élèves transportés à l'échelle de la province en 2013-2014.
3. Ce chiffre représente 19 % des coûts réels totaux de 861,7 millions de dollars au titre des services de transport à l'échelle de la province en 2013-2014.

enquêtes annuelles sur le transport du Ministère auprès des conseils scolaires.

Nous avons aussi rencontré des membres du comité chargé des transports de l'Ontario Association of School Business Officials, dont font partie des cadres supérieurs des consortiums, des représentants de l'Ontario School Bus Association et de l'Independent School Bus Operators Association, qui défendent les intérêts des exploitants d'autobus scolaires, et des représentants d'un syndicat dont font partie près de 1 800 conducteurs d'autobus scolaires.

Nous nous sommes également entretenus avec Colin Campbell, un ancien juge à la retraite de la Cour supérieure de l'Ontario, qui a été engagé en octobre 2014 par la ministre de l'Éducation pour présider un comité d'experts chargé de recenser les pratiques exemplaires et d'examiner les options (autres que les demandes de propositions en vue d'acquérir des services de transport d'élèves en régime de concurrence) qui respectent la directive en matière d'approvisionnement du gouvernement. Au moment de la rédaction du présent rapport d'audit, le comité d'experts n'avait pas encore publié son rapport.

3.0 Résumé

On considère généralement que les véhicules scolaires constituent un moyen de transport sécuritaire, d'après le nombre de collisions par rapport au nombre de passagers transportés et de

kilomètres parcourus. Le ministère des Transports a mentionné que ces cinq dernières années, il y a eu 5 600 collisions impliquant des véhicules scolaires qui ont entraîné des dommages matériels, des blessures ou des décès. Dans l'ensemble, en Ontario, le risque de blessure découlant de collisions impliquant des véhicules scolaires est inférieur au risque associé aux autres types de véhicules, et le risque de décès est semblable à celui constaté pour tous les autres types de véhicules. Toutefois, en 2013, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, les véhicules scolaires de l'Ontario ont été impliqués dans un plus grand nombre de collisions, toute proportion gardée, que les automobiles et les camions, mais dans un moins grand nombre de collisions que d'autres types d'autobus, selon les résultats totaux par type de véhicules. Plus particulièrement, 12 % des autobus scolaires ont été impliqués dans des collisions, contre 4 % des automobiles, 2 % des camions et 16 % des autres types d'autobus. Les services de police ont déterminé que le conducteur d'autobus scolaire avait été responsable de la collision dans 40 % des cas; il ne l'avait pas été dans 54 % des cas et, dans 6 % des cas, les causes de la collision n'avaient pu être déterminées.

Les consortiums recueillent des renseignements limités sur les incidents ayant des répercussions sur les élèves, comme l'arrivée tardive des autobus aux lieux d'embarquement et les pannes mécaniques. À partir des renseignements limités que nous avons pu obtenir durant notre audit, nous avons constaté une augmentation des incidents de ce type entre 2012-2013 et 2013-2014.

Néanmoins, en raison des risques potentiels pour les élèves transportés, il importe que le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires, les consortiums de transport et le ministère des Transports continuent de prendre en compte et de minimiser les facteurs de risque dans trois domaines qui ont une incidence sur le transport sécuritaire des élèves : la compétence des conducteurs d'autobus, l'état des véhicules et le comportement des élèves. Il est ressorti de notre audit que l'apport d'améliorations au chapitre de la surveillance des exploitants d'autobus et de leurs conducteurs, des processus visant à s'assurer de l'utilisation sécuritaire des véhicules scolaires, de la formation sur la sécurité dans les autobus à l'intention des élèves, et du suivi et de l'analyse des collisions et des incidents permettrait de réduire encore plus les risques pour les élèves.

Transport sécuritaire des élèves

Nous avons notamment constaté ce qui suit concernant le transport sécuritaire des élèves :

- **Une supervision et une surveillance améliorées sont requises pour s'assurer de la compétence des conducteurs d'autobus.** Bien que l'octroi des permis aux conducteurs d'autobus scolaires et leur renouvellement tous les cinq ans soient soumis à une procédure rigoureuse, nous avons constaté des lacunes dans les processus de surveillance des consortiums visant à déterminer si les conducteurs sont compétents. En général, les consortiums que nous avons visités informaient à l'avance les exploitants d'autobus scolaires de tous les examens opérationnels, et un consortium laissait les exploitants choisir les dossiers de conducteurs qui seraient examinés. Nous avons notamment examiné les audits des itinéraires visant à vérifier que les conducteurs d'autobus respectaient l'itinéraire prévu, s'arrêtaient à tous les arrêts déterminés et s'acquittaient de leurs tâches de manière sécuritaire. Nous avons constaté que les audits des itinéraires étaient peu fréquents et, dans le cas d'un consortium, inefficaces, car le conducteur était au courant de l'exécution d'un audit, étant donné que l'évaluateur était à bord de l'autobus au lieu de suivre celui-ci à l'insu du conducteur. Lorsque des examens avaient révélé des éléments comme le fait que certains conducteurs n'avaient pas été soumis à des vérifications requises du casier judiciaire, un seul des trois consortiums visités

avait fait preuve d'une diligence raisonnable en s'assurant que les exploitants avaient remédié aux problèmes constatés.

- **Des améliorations sont requises pour ce qui est de s'assurer du bon état des véhicules scolaires.** Les contrats passés avec les exploitants d'autobus scolaires précisent l'âge maximal et l'âge moyen autorisé pour les autobus scolaires. Il est ressorti de notre examen aux trois consortiums visités que la plupart des véhicules n'avaient pas atteint l'âge maximal de 12 ans, mais que chaque consortium comptait des exploitants qui utilisaient au moins un type de véhicules pour lequel l'exigence relative à l'âge moyen autorisé (habituellement 7 ans) n'était pas respectée. Nous avons constaté que le processus employé par les consortiums pour vérifier l'état des véhicules scolaires était lacunaire. Seuls deux consortiums procédaient à une inspection visuelle de l'état des autobus, et seulement un petit nombre des véhicules présents sur place le jour même étaient sélectionnés aux fins d'inspection. Dans le même ordre d'idées, le processus d'inspection des véhicules scolaires par le ministère des Transports doit être amélioré. Nous avons observé que celui-ci ne ciblait pas les véhicules les plus susceptibles de violer les règles de sécurité, qu'il n'effectuait pas les inspections en temps opportun, ou qu'il ne s'assurait pas que l'on remédiait aux défectuosités repérées durant les inspections.
- **Le ministère des Transports ne connaît pas le nombre total d'autobus scolaires en circulation.** Le nombre de véhicules scolaires consignés dans le système de suivi des inspections des autobus du ministère des Transports était inférieur au nombre de véhicules scolaires utilisés dans le cadre des contrats conclus par les consortiums de transport. Dans le cadre du sondage mené en 2013-2014 par le ministère de l'Éducation, les consortiums ont déclaré que quelque 19 000 véhicules scolaires d'exploitants avaient été utilisés, alors que le système faisait état de seulement 16 000 véhicules. Or, le nombre de véhicules scolaires dans le système devrait être beaucoup plus élevé que le nombre de véhicules utilisés par les consortiums, car le système devrait inclure également les véhicules scolaires dont se servent les écoles privées et d'autres organisations.
- **Les exploitants d'autobus scolaires qui sont autorisés à certifier le bon état mécanique de leurs propres véhicules font l'objet de peu de surveillance.** Le ministère des Transports permet aux centres privés d'inspection des véhicules automobiles autorisés, y compris ceux appartenant à des exploitants d'autobus scolaires, de procéder à des inspections mécaniques semestrielles des autobus scolaires et de les certifier. Le ministère des Transports surveille peu ces centres pour s'assurer qu'ils effectuent des inspections minutieuses. Nous avons constaté que ces 5 dernières années, seulement 12 centres appartenant à des exploitants d'autobus scolaires avaient été inspectés par le ministère des Transports.
- **Le ministère de l'Éducation n'a pas établi d'exigence obligatoire concernant l'offre d'une formation sur la sécurité à bord des autobus scolaires à l'intention des élèves.** Il revient à chaque consortium de déterminer s'il offrira aux élèves qu'il sert des programmes de sécurité à bord des autobus, et quels sont les programmes qu'il offrira, le cas échéant. Seulement 16 des 33 consortiums de la province avaient rendu obligatoire l'offre d'une formation générale sur la sécurité à bord des autobus, et seulement 5 offraient une orientation obligatoire aux nouveaux usagers.
- **Beaucoup de consortiums ne recueillaient pas de données sur les collisions et les incidents impliquant leurs véhicules scolaires afin de repérer les problèmes et de prendre des mesures correctives.** Seulement 4 des

33 consortiums ont été en mesure de nous soumettre des statistiques sur toutes les catégories d'incidents pour lesquelles nous avions demandé de l'information, et seulement la moitié d'entre eux ont pu nous fournir des renseignements complets sur les collisions. Les incidents comprennent, entre autres choses, les pannes d'autobus ou le débarquement d'élèves aux mauvais arrêts, les blessures subies par des élèves et les problèmes de comportement des élèves. Le ministère de l'Éducation n'avait pas établi de lignes directrices concernant la déclaration des collisions et des incidents impliquant les véhicules scolaires utilisés par les consortiums en vue d'analyser les causes de ceux-ci et d'élaborer des stratégies pour les prévenir à l'avenir.

Transport efficient des élèves

Notre audit a révélé des différences dans la manière dont les consortiums de transport fournissaient et géraient les services de transport d'élèves par autobus, par exemple, en ce qui concerne la mesure dans laquelle ils employaient des stratégies d'amélioration de l'efficience, le niveau de service fourni et les coûts par élève transporté. Nous avons constaté que la capacité d'un consortium de gérer de manière efficiente et efficace les services de transport dépend notamment des pouvoirs qui lui ont été délégués par les conseils scolaires qu'il sert, ainsi que de la mesure dans laquelle les conseils scolaires sont disposés à travailler en collaboration et à intégrer les services. Les consortiums avaient mis en oeuvre des mesures, à divers degrés, pour améliorer l'efficience des services de transport scolaires et, par le fait même, réduire les coûts, mais ils pourraient en faire encore plus à cet égard.

Nous avons notamment observé ce qui suit concernant la prestation efficiente des services, le niveau de service fourni, le financement et les pratiques d'approvisionnement :

- **Le financement consacré au transport scolaire n'est pas fondé sur les besoins.** Il s'appuie plutôt sur le niveau de financement de 1997 de chaque conseil scolaire, qui est rajusté tous les ans en fonction des inscriptions et de l'inflation, et qui fait l'objet d'autres rajustements mineurs relatifs, par exemple, au coût du carburant et aux initiatives de sécurité. La formule de financement employée par le ministère de l'Éducation ne tient pas compte de facteurs locaux qui peuvent avoir une incidence considérable sur les coûts de transport, comme la densité de la population des élèves, la géographie, l'accès à des services de transport en commun, le nombre d'élèves ayant des besoins spéciaux et les dangers liés aux itinéraires. En 2004, le Ministère a commencé à mettre à l'essai une nouvelle formule de financement fondée sur les besoins. Cependant, en raison de réticences importantes, particulièrement de la part des conseils qui s'attendaient à recevoir un financement moindre, le Ministère a délaissé la nouvelle formule et s'est contenté du statu quo.
- **Les services de transport scolaire par autobus ne sont pas offerts de manière équivalente à tous les élèves à l'échelle de la province.** On constate des écarts importants dans l'admissibilité des élèves à des services de transport scolaire par autobus dans la province. Par exemple, trois conseils ne fournissent pas de tels services aux élèves d'écoles secondaires n'ayant pas de besoins spéciaux. Le pourcentage d'élèves pour lesquels les consortiums offrent des services de transport scolaire varie grandement d'un conseil à l'autre, allant de 10 % à 87 %. Cette situation découle de différences concernant la géographie, la densité de la population d'élèves et l'accès à des services de transport en commun, mais les divers critères d'admissibilité jouent également un rôle à cet égard. Nous avons constaté que ces critères variaient même parmi des conseils scolaires servis par un même consortium, et parmi des écoles relevant du même conseil. L'Ontario

n'a pas établi de norme provinciale pour l'admissibilité aux services de transport par autobus; par conséquent, les conseils scolaires peuvent déterminer les groupes d'élèves à qui ils offriront des services de transport et qui profiteront du financement.

- **Bien que les coûts du transport des élèves varient grandement d'un conseil scolaire à l'autre, le ministère de l'Éducation n'a pas fait de suivi auprès des conseils pour déterminer si ces variations sont justifiées.** Selon le sondage sur le transport des élèves mené par le Ministère en 2013-2014, le coût moyen du transport d'un élève n'ayant pas de besoins spéciaux était de 740 $, et la fourchette des coûts parmi les conseils allait de 365 $ à 1 680 $. Pour un élève ayant des besoins spéciaux, le coût moyen était de 4 650 $, la fourchette des coûts allant de 1 045 $ à 11 2015 $. Ces écarts sont attribuables en grande partie à des différences dans la géographie et la densité de la population d'élèves ainsi qu'à d'autres facteurs locaux. Toutefois, le Ministère n'a pas déterminé s'ils pouvaient également découler de problèmes d'efficience dans la prestation des services de transport qui seraient associés, par exemple, au fait de ne pas utiliser de façon optimale le logiciel de planification des itinéraires et de ne pas coordonner les jours de congé communs entre les conseils scolaires.
- **On ne dispose pas de données fiables sur l'utilisation des autobus.** En général, les consortiums ne disposaient pas de statistiques fiables sur l'utilisation des autobus parce qu'ils n'effectuaient habituellement pas de suivi du nombre d'usagers. En outre, chaque consortium fixait lui-même le nombre d'élèves que peut contenir un autobus, et la méthode pour calculer le taux d'utilisation variait d'un consortium à l'autre. Les consortiums s'appuyaient généralement sur le nombre d'élèves admissibles à des services de transport pour déterminer le nombre d'autobus requis. Toutefois, à l'un des consortiums que nous avons visités, il est ressorti des dénombrements d'élèves effectués par des conducteurs durant trois jours consécutifs qu'environ 70 % des élèves qui devaient utiliser les services de transport scolaire selon les prévisions du consortium avaient effectivement recours aux services. Cette situation peut indiquer que le consortium avait une capacité excédentaire, ce qui entraînait des coûts inutiles.
- **Le nombre d'autobus utilisés par les consortiums dans le cadre des contrats est supérieur au nombre réellement requis.** Pour deux des consortiums que nous avons visités, le temps d'utilisation des autobus était inférieur à celui négocié dans les contrats avec les exploitants d'autobus. Par exemple, un consortium avait négocié un taux d'utilisation de base de trois heures par jour pour ses gros autobus, mais nous avons constaté qu'environ les deux tiers de ceux-ci étaient utilisés deux heures ou moins chaque jour. Le consortium pourrait économiser s'il passait des contrats relativement à un nombre réduit d'autobus et qu'il leur faisait faire des trajets additionnels.
- **Environ la moitié seulement des consortiums dans la province avaient acquis leurs services de transport actuels en régime de concurrence.** La dernière fois qu'un des consortiums que nous avons visités a acquis ses services de transport par autobus en régime de concurrence remonte à 2006. Il est ressorti de notre examen du plus récent processus d'approvisionnement concurrentiel exécuté par chacun des consortiums visités que tous les consortiums avaient évalué des facteurs qualitatifs, mais que seulement deux d'entre eux avaient sélectionné les exploitants d'autobus retenus en se fondant à la fois sur la qualité et le prix. Un consortium avait sélectionné les exploitants uniquement à partir du prix. Les deux consortiums ayant tenu compte des facteurs qualitatifs et du prix avaient

accordé une valeur relative de 65 % et de 35 % respectivement aux critères qualitatifs et au prix, ce qui était conforme aux pratiques exemplaires, selon l'information que nous avons reçue de Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (les experts en approvisionnement du gouvernement). Nous nous serions attendus à ce que les trois consortiums attribuent des cotes élevées aux critères liés à la sécurité, mais nous avons constaté que la valeur relative accordée aux critères de sécurité variait considérablement d'un consortium à l'autre, allant de 65 % à 26 % de la cote totale pour les critères qualitatifs.

Le présent rapport comprend 15 recommandations, qui regroupent 31 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

L'enseignement élémentaire et secondaire en Ontario est régi par la *Loi sur l'éducation*, qui stipule que les conseils scolaires sont des organisations autonomes. Les conseils sont responsables d'élaborer des programmes et des politiques, notamment en matière de transport, qui répondent aux besoins locaux. Le Ministère encouragera le sous-comité des transports de l'Ontario Association of School Business Officials à traiter ces questions au niveau provincial, et il le soutiendra à cet égard.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports accueille volontiers les avis et les recommandations de la vérificatrice générale, et il est fermement déterminé à assurer l'amélioration continue de la sécurité de tous les véhicules commerciaux utilisés en Ontario, y compris les autobus scolaires et les autres véhicules utilitaires scolaires.

Le Ministère estime que son programme d'inspection des autobus scolaires est l'un des plus complets et des plus rigoureux en Amérique du Nord, et les recommandations formulées dans le présent rapport l'aideront à pousser plus loin les améliorations et les initiatives qui sont en cours.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les processus de surveillance visant à assurer la sécurité peuvent être améliorés

On considère généralement que les autobus scolaires constituent un moyen de transport sécuritaire comparativement à d'autres véhicules, selon le nombre de collisions par rapport au nombre de passagers transportés et de kilomètres parcourus. Il demeure qu'au fil des ans, des véhicules scolaires ont été impliqués dans des collisions ayant entraîné des décès, des blessures et des dommages matériels.

Le ministère des Transports (MTO) fait état des collisions pour tous les types de véhicules, y compris les véhicules scolaires, à partir des rapports de police. Dans son rapport annuel sur la sécurité routière de l'Ontario, le MTO rend compte des collisions ayant entraîné un décès, une blessure ou des dommages matériels d'au moins 1 000 $. Nous avons examiné les données sur les collisions impliquant des véhicules scolaires durant les jours d'école de septembre à juin inclusivement, pour la dernière période de cinq ans pour laquelle des données sont disponibles (2008-2009 – 2012-2013). Comme le montre la **figure 6**, le nombre de collisions impliquant des véhicules scolaires est demeuré relativement constant ces quatre dernières années. Le risque de collisions entraînant un décès est de 0,2 %, ce qui correspond au risque pour tous les types de véhicules combinés. Cependant, le risque de collisions entraînant une blessure pour les véhicules scolaires,

Figure 6 : Collisions impliquant des véhicules scolaires survenues durant des jours d'école

Source des données : ministère des Transports

	Gravité de la collision*							
	Décès		Blessures		Dommages matériels		Total des collisions	
Année scolaire	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
2008-2009	7	0,6	185	14,3	1 100	85,1	**1 292**	**100**
2009-2010	2	0,2	154	14,5	903	85,3	**1 059**	**100**
2010-2011	–	0,0	162	14,0	992	86,0	**1 154**	**100**
2011-2012	3	0,3	154	15,3	848	84,4	**1 005**	**100**
2012-2013	2	0,2	150	13,5	956	86,3	**1 108**	**100**
Total	**14**		**805**		**4 799**		**5 618**	
Moyenne sur cinq ans	**3**	**0,2**	**161**	**14,3**	**960**	**85,4**	**1 124**	**100**

* Any collision that resulted in more than one category of severity (e.g., Personal Injury and Property Damage) is recorded once in the most severe category (e.g., Personal Injury).

qui s'établit à 14 %, est inférieur au risque pour tous les types de véhicules combinés (23 %).

Durant la même période, les conducteurs d'autobus scolaires ont été tenus responsables dans 40 % des cas de collisions, ce qui est légèrement mieux que le taux de responsabilité d'environ 45 % pour les conducteurs de tous les autres véhicules. En 2013, la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, les véhicules scolaires de l'Ontario, toute proportion gardée, ont été impliqués dans un plus grand nombre de collisions que les automobiles et les camions, mais dans un moins grand nombre de collisions que les autres types d'autobus, selon le nombre total de véhicules par type. Plus précisément, 12 % des autobus scolaires ont été impliqués dans des collisions, contre 4 % des automobiles, 2 % des camions et 16 % des autres types d'autobus.

On distingue trois facteurs, qui sont discutés ci-après, ayant une incidence sur le transport sécuritaire des élèves :

- la compétence des conducteurs d'autobus;
- l'état des véhicules;
- le comportement des élèves.

4.1.1 Compétence des conducteurs et état des véhicules

Tant les consortiums de transport que le ministère des Transports ont un rôle à jouer pour ce qui est de s'assurer de la compétence des conducteurs et du bon état des véhicules afin de minimiser les risques associés au transport des élèves.

Consortiums de transport

Les consortiums de transport passent des contrats avec les exploitants d'autobus scolaires qui assurent la prestation des services de transport par autobus. Les consortiums procèdent à des examens opérationnels annuels auprès des exploitants pour confirmer la compétence des conducteurs, la sécurité des véhicules et l'observation des exigences contractuelles. Pour s'assurer de la compétence des conducteurs, les consortiums vérifient que ceux-ci ont un permis de conduire valide, qu'ils ont fait l'objet d'une vérification du casier judiciaire, qu'ils satisfont aux exigences en matière de formation, et que le nombre d'heures travaillées ne dépasse pas le nombre d'heures maximal prévu dans la loi. Ils suivent également les conducteurs sur la route pour déterminer s'ils respectent les itinéraires établis et respectent les politiques de sécurité des consortiums lors de l'embarquement et du débarquement d'élèves.

Afin de s'assurer que les véhicules sont sécuritaires, les consortiums examinent un échantillon de véhicules pour déterminer s'ils ont fait l'objet des contrôles d'entretien préventif requis, d'inspections avant un trajet (le conducteur doit inspecter son véhicule avant chaque utilisation) et d'inspections mécaniques semestrielles. Les contrats passés avec les exploitants d'autobus scolaires comportent des exigences relatives à l'âge des véhicules.

Titres de compétence et formation des conducteurs d'autobus scolaires

En général, un conducteur d'autobus scolaire doit être titulaire d'un permis de catégorie B ou E en plus d'un permis de conduire de catégorie G. Il doit avoir réussi un test de connaissances, une épreuve pratique de conduite et un examen de la vue, avoir fait l'objet d'une vérification du casier judiciaire, avoir suivi le cours de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaires et avoir soumis un rapport médical. En outre, les candidats ne doivent pas avoir accumulé plus de six points d'inaptitude.

Les permis des conducteurs d'autobus scolaires sont renouvelés tous les cinq ans. Dans le cadre du processus de renouvellement, les conducteurs doivent se soumettre à un examen de la vue et à un test de connaissances, et fournir un rapport médical. Les conducteurs âgés de 46 à 64 ans doivent soumettre des rapports médicaux plus fréquemment, soit tous les trois ans, et les conducteurs âgés de 65 ans ou plus doivent fournir un tel rapport tous les ans.

Incapacité d'établir une corrélation entre le roulement des conducteurs d'autobus scolaires et la sécurité

Les consortiums de transport, les exploitants d'autobus scolaires et un syndicat représentant des conducteurs d'autobus scolaires nous ont fait part de leurs préoccupations concernant le roulement accru des conducteurs au fil des ans. Ces groupes estimaient que le maintien en poste des conducteurs et la connaissance qu'ont ceux-ci des itinéraires et des élèves qui utilisent les services de transport jouent un rôle essentiel dans la sécurité des élèves. Nous avons examiné les taux de roulement fournis par tous les exploitants d'autobus scolaires servant les trois consortiums que nous avons visités, et ceux-ci allaient de 14 % à 27 % en 2013-2014. Nous avons comparé ces taux aux différents indicateurs de sécurité utilisés par les consortiums, comme les accidents et les incidents dans les autobus, et nous n'avons constaté aucune corrélation entre ceux-ci. Toutefois, comme nous le mentionnons à la **Section 4.1.4**, l'information sur les incidents et les collisions n'était pas l'objet d'un suivi adéquat en général, et il se peut qu'elle ne s'avère pas fiable aux fins de cette comparaison potentiellement utile.

Certains exploitants utilisent des autobus dont l'âge ne respecte pas l'exigence stipulée dans leurs contrats

Les coûts d'entretien et les préoccupations en matière de sécurité augmentent à mesure que les véhicules prennent de l'âge. Afin de réduire le risque que des véhicules non sécuritaires soient utilisés, les consortiums que nous avons visités avaient enchâssé dans les contrats passés avec les exploitants d'autobus des exigences énonçant l'âge maximal permis pour les véhicules scolaires servant au transport des élèves, ainsi que l'âge moyen des véhicules. Il est ressorti de notre examen d'un certain nombre de contrats aux trois consortiums que ceux-ci faisaient habituellement mention d'un âge maximal de 12 ans et d'un âge moyen de 7 ans pour le type d'autobus et par exploitant. Nous avons constaté que la plupart des véhicules n'avaient pas atteint l'âge maximal; toutefois, pour chaque consortium, nous avons relevé des exploitants utilisant au moins un type de véhicules pour lequel l'exigence concernant l'âge moyen n'était pas respectée. Plus particulièrement, pour un tiers des exploitants à l'un des consortiums visités, et pour la totalité des exploitants à un autre consortium, au moins un type d'autobus ne respectait pas l'exigence relative à l'âge moyen des véhicules.

Lacunes dans les examens opérationnels des exploitants d'autobus effectués par les consortiums

Nous avons eu certaines préoccupations concernant les examens opérationnels annuels exécutés par les trois consortiums de transport que nous avons visités. Dans l'ensemble, les consortiums visités sélectionnaient, aux fins de l'examen annuel, un très petit nombre de conducteurs et de véhicules de chaque exploitant d'autobus avec lequel un contrat avait été passé.

En ce qui concerne l'évaluation de la compétence des conducteurs, les consortiums avisaient habituellement les exploitants d'autobus de tous les examens opérationnels à l'avance, et un consortium laissait les exploitants choisir les dossiers de conducteurs qui seraient examinés. Étant donné que ces façons de faire permettent aux exploitants de se préparer en vue de leur examen, il se peut que le rendement affiché le jour de l'examen ne rende pas compte de leurs pratiques habituelles. Cette situation soulève des doutes quant à la fiabilité des examens. Les consortiums exécutaient également des audits des itinéraires pour vérifier que les conducteurs respectaient les itinéraires établis, s'arrêtaient à tous les arrêts déterminés et s'acquittaient de leurs tâches de manière sécuritaire. Ces audits étaient toutefois peu fréquents, et un consortium ne les effectuait qu'à la suite de la réception de plaintes. En outre, certaines pratiques d'audit étaient peu cohérentes, notamment dans le cas d'un évaluateur d'un consortium qui était à bord de l'autobus, de sorte que le conducteur savait qu'il faisait l'objet d'un audit. Ce consortium nous a dit qu'il utilisait périodiquement le GPS à bord des autobus pour vérifier que les conducteurs respectaient les itinéraires établis et activaient les mécanismes de sécurité des véhicules (comme les feux alternatifs et le signal d'arrêt escamotable). Toutefois, l'étendue de cette activité ne faisait pas l'objet d'un suivi.

Dans les cas où les examens opérationnels ont révélé des problèmes pour certains conducteurs, par exemple l'absence de vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, une formation aux premiers soins obsolète ou l'absence des dossiers de conduite (les documents officiels sur le rendement des conducteurs de l'Ontario), un seul des trois consortiums visités avait procédé à un suivi régulier pour s'assurer qu'on s'employait à régler les problèmes. Un autre consortium avait effectué un suivi à l'égard de certains problèmes seulement. Au troisième consortium, en raison d'une documentation insuffisante, il était difficile de déterminer si les problèmes avaient été réglés comme il se doit par l'exploitant concerné.

En ce qui concerne l'évaluation de la sécurité des véhicules, seulement deux consortiums procédaient à une inspection visuelle de l'état des autobus dans le cadre de l'examen opérationnel, en plus de contrôler les dossiers d'entretien et d'inspection. Cependant, les autobus sélectionnés aux fins d'inspection pouvaient ne pas être représentatifs des véhicules réellement utilisés, étant donné que l'échantillon utilisé n'était pas fondé sur la totalité du parc de l'exploitant, mais sur les véhicules présents sur place au moment de l'examen.

RECOMMANDATION 1

Le ministère des Transports, de concert avec les conseils scolaires, doit :

- établir et exécuter des processus de surveillance uniformes et efficaces visant les exploitants d'autobus scolaires, pour avoir la confirmation que ceux-ci respectent les exigences contractuelles et législatives concernant la compétence des conducteurs et l'état des véhicules;
- surveiller le taux de roulement des conducteurs d'autobus, ainsi que les accidents et les incidents comme le débarquement d'élèves aux mauvais arrêts, afin de déterminer s'il existe une corrélation entre le roulement des conducteurs et les risques pour la sécurité, et si des mesures sont requises.

RÉPONSE DES CONSORTIUMS DE TRANSPORT

Les trois consortiums ont souscrit à cette recommandation. Ils ont mentionné que le sous-comité des transports de l'Ontario Association of School Business Officials serait le mieux placé pour assurer la mise en oeuvre réussie de la recommandation. Cela permettrait à tous les consortiums de soumettre des commentaires et de discuter de ces questions, et rendrait possible l'établissement de processus uniformes à l'échelle de la province aux fins de la surveillance efficace des exploitants d'autobus scolaires et du suivi de la corrélation entre le rendement des conducteurs d'autobus et les accidents et incidents.

Ministère des Transports

Le ministère des Transports (MTO) assume certaines fonctions en ce qui concerne l'application des règles relatives à la compétence des conducteurs et à la sécurité des véhicules. Il délivre les permis aux conducteurs d'autobus scolaires et doit veiller à ce que les exploitants d'autobus scolaires observent les lois et les règlements fédéraux et provinciaux concernant l'utilisation sécuritaire des véhicules. Le MTO administre un programme de surveillance de la sécurité et d'intervention à l'intention des exploitants de véhicules commerciaux (y compris les exploitants d'autobus scolaires), en attribuant une cote de sécurité à chaque exploitant en fonction de ses antécédents en matière d'infractions au code de la route, de collisions et d'inspections, et des résultats des audits, ainsi qu'en surveillant les cotes. Il entreprend des audits des installations aux bureaux des exploitants d'autobus scolaires afin de déterminer s'ils ont mis en place des contrôles pour s'assurer :

- que les conducteurs sont dûment formés et respectent les exigences concernant le nombre maximal d'heures de conduite;
- que les véhicules sont en bon état.

Pour vérifier la sécurité des véhicules et la conformité aux lois et aux normes de sécurité routière, le MTO effectue des inspections physiques de sécurité des autobus scolaires ainsi que des inspections des conducteurs aux divers endroits (y compris aux stations) où les exploitants garent les véhicules. Durant les audits des installations aux bureaux des exploitants, il examine la documentation pour déterminer si les véhicules sont entretenus comme il se doit et ont fait l'objet d'inspections semestrielles formelles. Le MTO fait également enquête sur les plaintes visant des centres privés d'inspection des véhicules automobiles, qui certifient le bon état mécanique des véhicules scolaires.

L'efficacité du programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaires n'est pas surveillée

En 2008, le ministère des Transports a instauré un nouveau programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaires à titre d'exigence aux fins de l'obtention d'un permis de conduire pour les conducteurs d'autobus scolaires, en vertu du *Code de la route*. Toutefois, il revenait à chaque exploitant d'autobus scolaires ou à un tiers autorisé à présenter cette formation d'élaborer et d'offrir le cours en conformité avec les normes établies par le MTO. Bien qu'il soit tenu de le faire, le MTO n'a pas surveillé la prestation du cours et n'a pas examiné l'efficacité du programme pour déterminer s'il avait eu une incidence sur la sécurité dans le secteur. Depuis, il est ressorti de notre examen des statistiques des services de police sur les collisions avec responsabilité que le rendement des conducteurs d'autobus s'était peu amélioré, voire pas du tout. Ainsi, pour tous les exercices allant de 2008-2009 à 2012-2013, en ce qui concerne les collisions impliquant des véhicules scolaires, les services de police avaient imputé la responsabilité au conducteur de l'autobus scolaire dans 40 % des cas. Dans les autres cas, soit le conducteur d'autobus n'était pas responsable de la collision (54 % des cas), soit les causes de la collision n'avaient pu être déterminées (6 % des cas).

RECOMMANDATION 2

Pour favoriser l'adoption de bonnes pratiques et une conduite sécuritaire par les conducteurs de véhicules scolaires, le ministère des Transports doit surveiller l'exécution du programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaires et examiner son efficacité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le Ministère s'emploie actuellement à examiner le régime d'audit et de surveillance pour tous les programmes liés à la formation des conducteurs, y compris le programme de perfectionnement des conducteurs d'autobus scolaires, ainsi qu'à établir un cadre d'audit afin d'assurer une surveillance efficace du régime.

Le programme d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (programme d'immatriculation UVU) doit être amélioré

Le programme d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (programme d'immatriculation UVU) du MTO surveille le rendement sur la route des autobus scolaires ainsi que des autres autobus et des camions. Il attribue des points relativement aux cas d'infractions au code de la route dont se sont rendus coupables des conducteurs, aux collisions, et aux résultats des inspections de véhicules et des audits effectués par le MTO aux établissements des exploitants. Les points attribués sont comparés au kilométrage parcouru et à la taille du parc de véhicules pour déterminer la cote de sécurité d'un exploitant d'autobus scolaires. Une cote peu élevée peut entraîner l'envoi d'une lettre d'avertissement par le MTO, un audit des activités de l'exploitant, une entrevue avec l'exploitant ou le retrait du droit de l'exploitant de mener des activités en Ontario. Nos préoccupations à l'égard du programme d'immatriculation UVU en ce qui concerne les autobus scolaires étaient les suivantes.

Les cotes de sécurité des exploitants d'autobus scolaires n'étaient pas toujours à jour. Il est ressorti de notre examen d'un certain nombre d'infractions à la sécurité qu'il s'écoulait un délai considérable avant que les renseignements des tribunaux (condamnations) et des services de police (statistiques sur les collisions) soient mentionnés dans la cote. Il s'était écoulé un délai d'au moins 83 jours dans la moitié des cas de condamnations, et d'au moins 105 jours dans la moitié des cas de collisions. Nous avons aussi constaté que lorsqu'une infraction au code de la route fait l'objet d'une contestation en cour, elle n'est pas prise en compte dans la cote de l'exploitant, sauf si le conducteur est reconnu coupable; il s'écoulait parfois plus de 300 jours entre la date de l'infraction et le moment où celle-ci était prise en compte dans la cote. Dans le même ordre d'idées, nous avons observé que dans certains cas, il s'écoulait environ deux ans avant qu'un accident soit pris en compte dans la cote. Cette situation est préoccupante, car les cotes de sécurité des exploitants tiennent compte des infractions durant 24 mois seulement après la date à laquelle elles sont survenues. Par conséquent, le décalage entre la date de l'infraction et le moment de sa prise en compte dans la cote fait en sorte de réduire la période durant laquelle elle est mentionnée dans la cote, ce qui, par le fait même, peut retarder ou empêcher une intervention du MTO qui pourrait être requise.

Étant donné que les exploitants déclarent eux-mêmes le kilométrage parcouru par leurs autobus, il existe un risque qu'ils manipulent les chiffres dans le but d'obtenir une meilleure cote de sécurité. Plus le nombre de véhicules et le nombre de kilomètres parcourus sont élevés, plus la cote de sécurité s'améliore. Or, cette information n'est pas vérifiée par le MTO. Dans le cadre d'une étude de l'efficacité du programme d'immatriculation UVU effectuée par un expert-conseil en 2013, celui-ci a recommandé que le MTO envisage de mettre en œuvre des mesures pour vérifier le nombre de véhicules et le nombre de kilomètres parcourus déclarés par les exploitants.

Les cotes de sécurité du programme d'immatriculation UVU ont une utilité limitée pour ce qui

est d'aider les consortiums de transport à évaluer le bilan en matière de sécurité des exploitants d'autobus scolaires locaux avec lesquels ils ont passé des contrats. La cote regroupe l'information pour tous les établissements d'un exploitant et tous ses véhicules utilitaires, quel qu'en soit le type, y compris ceux qui ne sont pas utilisés pour transporter des élèves. Les nombres et les types d'infractions peuvent varier d'un établissement à l'autre, car chaque établissement peut être exploité de manière indépendante, et différents types de véhicules présentent différents niveaux de risques. Les consortiums que nous avons visités nous ont dit qu'ils avaient besoin de meilleurs renseignements sur la sécurité des autobus scolaires dans les lieux qu'ils desservent.

RECOMMANDATION 3

Pour que le programme d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (programme d'immatriculation UVU) permette de surveiller efficacement le rendement sur la route des autobus scolaires et fasse en sorte de déclencher une intervention ministérielle lorsque les cotes attribuées aux exploitants atteignent des niveaux inacceptables, le ministère des Transports doit :

- s'assurer que les infractions à la sécurité sont mises à jour en temps opportun dans le Système d'immatriculation UVU et qu'elles sont prises en compte dans la cote de sécurité des exploitants pour la période complète de 24 mois à partir du moment de la saisie de l'infraction dans le système;
- veiller à ce que l'information figurant dans le Système d'immatriculation UVU soit facile à interpréter et fournisse des renseignements sur la sécurité concernant les stations locales des exploitants d'autobus scolaires;
- envisager des moyens de vérifier l'exactitude de l'information déclarée par les exploitants au sujet du nombre de véhicules qui composent leurs parcs et du nombre de kilomètres parcourus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le Ministère convient avec la vérificatrice générale que le suivi en temps opportun des facteurs de sécurité constitue un outil important pour assurer la sécurité des véhicules scolaires.

Le Programme de sécurité des transporteurs du ministère des Transports est harmonisé aux normes du Code canadien de sécurité, un ensemble de normes convenues à l'échelle nationale qui visent un certain nombre de domaines liés aux véhicules et aux conducteurs. Le programme d'immatriculation UVU est fondé sur la Norme 7 du Code national de sécurité – Profil des conducteurs et des transporteurs, qui établit les normes à l'échelle du pays pour les déclarations de culpabilité et les collisions, et selon laquelle les inspections de la Commercial Vehicle Safety Alliance sont les éléments devant être surveillés et mesurés dans le profil d'un transporteur. Aux termes de la norme, la « date de l'infraction » doit être la date à laquelle l'infraction est consignée au dossier. Or, une infraction ne peut être incluse au dossier avant qu'il y ait déclaration de culpabilité. Le Ministère reconnaît que l'utilisation de la date de l'infraction peut retarder l'inclusion d'une infraction au dossier, mais les collisions sont consignées plus rapidement maintenant que les services de police ont accès au programme électronique de déclaration des collisions. Il convient toutefois de mentionner que toute enquête approfondie exigée avant que la collision soit soumise peut entraîner des retards. L'Ontario continuera de soulever la question des retards dans la saisie des données auprès de ses partenaires nationaux en matière de sécurité pour voir s'il y a une volonté d'examiner la norme du Code national de sécurité, notamment en ce qui concerne la prise en compte d'événements dans la cote d'immatriculation UVU pour une période de 24 mois. Le fait de modifier les normes nationales isolément se traduirait par un manque

d'uniformité à l'échelle des provinces et des États.

Le Ministère s'emploie également à moderniser ses systèmes informatiques sur les conducteurs, les véhicules et les transporteurs afin de rationaliser les processus et de satisfaire aux demandes concernant des services plus efficaces et accessibles. Le nouveau Système ontarien de l'immatriculation et des permis inclura des révisions de la présentation et du format des résumés de dossier d'immatriculation UVC pour que les renseignements sur le rendement d'un transporteur au titre de la sécurité soient plus faciles à comprendre.

La suggestion concernant la présentation d'information sur la sécurité par station s'accompagne de difficultés, étant donné que les cotes de sécurité et les audits des installations sont fondés sur les exploitants, conformément aux normes du Code national de sécurité. En outre, les exploitants déplacent leurs véhicules d'une station à l'autre en fonction des besoins opérationnels. Les inspections effectuées (ou les mesures d'exécution prises) par la Commercial Vehicle Safety Alliance aux stations locales sont les seules sources de renseignements axés sur les stations dont on dispose. Le ministère des Transports est déterminé à collaborer avec le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les consortiums de transport pour améliorer le partage de l'information à cet égard.

Le Ministère vérifie déjà certains renseignements déclarés par les exploitants durant les audits des installations, et il cherche également des moyens additionnels de vérifier l'exactitude de ces renseignements. Par exemple, de futures révisions de nos systèmes rendront possible l'utilisation des relevés de compteur kilométrique dans le cadre de l'inspection semestrielle obligatoire.

Les installations des exploitants d'autobus scolaires font l'objet de peu d'audits

Le ministère des Transports ne procède pas régulièrement à des audits ou des inspections des installations de tous les exploitants d'autobus scolaires. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les audits des installations aux bureaux des exploitants permettent d'examiner les contrôles de gestion de la sécurité relativement à la compétence des conducteurs et à la sécurité des véhicules. Ils englobent la vérification des dossiers d'entretien préventif, des inspections des autobus avant les trajets, des journaux de bord des conducteurs, des permis et de la formation. Des audits des installations peuvent être déclenchés lorsque la cote de sécurité d'un exploitant dans le Système d'immatriculation UVC atteint un niveau préoccupant, en raison, par exemple, de collisions, de déclarations de culpabilité et d'infractions aux règles constatées lors des inspections des véhicules. Ils peuvent également être effectués après la réception de plaintes, ou lorsqu'un exploitant se soumet volontairement à un audit pour améliorer son dossier de sécurité. Le seuil de déclenchement d'un audit est fixé pour l'ensemble des véhicules utilitaires, et peu d'exploitants d'autobus scolaires atteignent celui-ci. Par conséquent, même si le MTO respecte sa politique relative aux audits des installations, cette politique est d'une utilité limitée pour ce qui est d'améliorer la sécurité des services de transport scolaire. Ces cinq dernières années, le MTO a exécuté seulement 24 audits des installations visant 19 exploitants d'autobus scolaires.

RECOMMANDATION 4

Afin d'améliorer la sécurité des services de transport scolaire, le ministère des Transports doit envisager de modifier le seuil de déclenchement d'un audit des installations pour les exploitants d'autobus scolaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

plus élevé d'autobus récents et un nombre moins élevé d'autobus anciens que ce qu'exige la politique. Par exemple, dans un cas où le MTO devait inspecter un échantillon composé de trois autobus récents et de cinq autobus anciens, il a dans les faits inspecté huit autobus récents.

Le système de suivi des inspections d'autobus du ministère des Transports contient de l'information incomplète ou inexacte

Le ministère des Transports utilise un système de suivi des inspections d'autobus (le système) pour sélectionner des stations d'exploitants (les lieux où les autobus sont garés) aux fins des inspections des autobus scolaires. Cependant, l'information contenue dans le système n'est pas toujours exacte. Le système renferme des renseignements sur l'emplacement des stations, le nombre d'autobus scolaires selon leur taille, les dates de la dernière inspection et de l'inspection suivante des véhicules, et les problèmes constatés durant les inspections à chaque station, mais il n'y a aucun mécanisme permettant aux exploitants d'informer le MTO de la fermeture de stations ou de l'ouverture de nouvelles stations, du changement du nombre d'autobus à une station, ou du transfert d'un autobus à une autre station. L'information dans le système est mise à jour uniquement lorsqu'un inspecteur apprend que des changements sont survenus durant l'année ou après avoir effectué une inspection. Des exemples sont décrits ci-dessous.

- Le nombre de véhicules scolaires enregistrés dans le système était inférieur au nombre d'autobus scolaires utilisés par les consortiums de transport. Dans le sondage mené par le ministère de l'Éducation (le Ministère) en 2013-2014, les consortiums ont déclaré au Ministère qu'ils utilisaient environ 19 000 véhicules scolaires dans le cadre des contrats passés avec des exploitants; toutefois, le nombre de véhicules figurant dans le système est de seulement 16 000. Le nombre de véhicules indiqué dans le système devrait être beaucoup plus élevé que le nombre d'autobus utilisés par les consortiums, étant donné qu'il devrait aussi inclure les véhicules scolaires utilisés par des écoles privées et d'autres organisations.
- Le système contenait des renseignements inexacts sur l'emplacement de stations d'exploitants. Nous avons demandé de l'information provenant d'un échantillon d'exploitants sur le nombre de stations qu'ils exploitaient, et nous avons comparé cette information à celle contenue dans le système du MTO. Pour près de la moitié de notre échantillon, l'information différait. Soit les emplacements des terminaux n'étaient pas les mêmes, soit les terminaux ne figuraient pas dans le système. Or, un terminal ne figurant pas dans le système n'était probablement pas inspecté.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer l'efficacité de ses inspections de sécurité des autobus scolaires aux stations des exploitants, le ministère des Transports (MTO) doit :

- mettre à jour et maintenir son système de suivi des inspections d'autobus au moyen d'une information complète et exacte sur l'emplacement des stations des exploitants et sur les véhicules scolaires à chaque station;
- faire en sorte que les inspecteurs mettent l'accent sur les autobus scolaires qui sont jugés à risque élevé et sur ceux qui n'ont pas récemment l'objet d'une inspection;
- effectuer les inspections de sécurité des autobus scolaires dans les délais stipulés dans l'approche d'inspection axée sur le risque du MTO;
- obtenir une preuve que les violations ou les infractions constatées durant les inspections des autobus scolaires ont été corrigées en temps opportun par les exploitants d'autobus scolaires concernés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le Ministère s'emploie actuellement à moderniser ses systèmes informatiques sur les conducteurs, les véhicules et les transporteurs afin de rationaliser les processus et de satisfaire aux demandes concernant des services plus efficaces et accessibles. De futures révisions du Système ontarien de l'immatriculation et des permis permettront d'améliorer notre capacité de suivre et de surveiller le programme d'inspection des autobus.

Le Ministère prend note de la préoccupation de la vérificatrice générale et entreprendra un examen de son protocole d'inspection des stations d'autobus pour s'assurer que les ressources en matière d'application visent les autobus scolaires présentant des risques élevés.

Le ministère des Transports tient également des discussions avec le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les consortiums de transport pour déterminer des façons d'obtenir des renseignements plus exacts sur l'emplacement des terminaux des exploitants et les véhicules scolaires à chaque terminal.

Le Ministère a pris des mesures pour achever les inspections qui étaient en retard au moment de l'audit. Dans la foulée des recommandations de la vérificatrice générale, le Ministère examinera également ses politiques et procédures actuelles et apportera tous les changements requis pour s'assurer de leur efficacité et de leur harmonisation aux objectifs de sécurité routière. En outre, il confirmera ses attentes auprès de son personnel sur le terrain.

Le ministère des Transports effectue une surveillance limitée des centres privés d'inspection des véhicules automobiles chargés de certifier la sécurité des véhicules scolaires

En vertu du *Code de la route*, les véhicules scolaires utilisés pour transporter six personnes ou plus doivent faire l'objet d'inspections mécaniques annuelles et semestrielles dans des centres d'inspection des véhicules automobiles (CIVA) privés agréés. Le ministère des Transports surveille peu les CIVA pour s'assurer que ceux-ci procèdent à des inspections minutieuses avant de certifier des véhicules scolaires. Une telle surveillance s'avère particulièrement importante dans la mesure où beaucoup d'exploitants d'autobus scolaires possèdent un CIVA agréé par le MTO dont ils peuvent se servir pour procéder à l'inspection obligatoire de leur parc de véhicules. Le MTO fait enquête sur ces centres uniquement à la suite de la présentation d'une plainte par le public ou lorsque des problèmes ont été constatés par des inspecteurs aux bureaux de district. Ces 5 dernières années, seulement 12 centres où les exploitants inspectaient leurs propres autobus ont fait l'objet d'une enquête. Ces enquêtes ont révélé que certains centres étaient exploités sans permis, et ont soulevé des doutes quant à l'efficacité des inspections mécaniques exécutées à d'autres centres.

Nous avons aussi constaté qu'il est très difficile pour le MTO de savoir si tous les véhicules scolaires font l'objet des inspections mécaniques annuelles et semestrielles obligatoires. Les CIVA ne sont pas tenus de signaler au MTO les inspections qui ont été effectuées.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les centres d'inspection des véhicules automobiles (CIVA) procèdent à des inspections mécaniques efficaces, le ministère des Transports doit :

- mettre au point une stratégie lui permettant d'effectuer des examens davantage axés sur le risque en ce qui concerne les CIVA, particulièrement ceux qui appartiennent à des exploitants d'autobus scolaires autorisés à inspecter leurs propres véhicules;
- exiger que le CIVA soumette les résultats de ses inspections annuelles et semestrielles à des fins de suivi dans les situations donnant lieu à des préoccupations, pour confirmer

que les véhicules scolaires ont fait l'objet des inspections mécaniques requises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le Ministère convient que des améliorations peuvent être apportées au programme des CIVA. La *Loi de 2015 pour accroître la sécurité en Ontario* comporte des dispositions habilitantes qui permettront l'apport de changements au programme qui devraient considérablement améliorer les normes connexes au moyen de la délivrance automatisée ou par voie électronique des certificats d'inspection, ainsi que d'une meilleure surveillance et d'un renforcement de la capacité d'imposer des sanctions.

Tandis que le Ministère s'emploie à déterminer les exigences opérationnelles relatives au programme des CIVA transformé, une attention particulière sera accordée au suivi efficace des inspections annuelles et semestrielles.

4.1.2 Le partage de l'information doit être amélioré

Il n'y a aucun protocole pour le partage de l'information entre le ministère des Transports, les conseils scolaires, les consortiums de transport et le ministère de l'Éducation, et le ministère de l'Éducation ne reçoit ni ne demande de rapports ou de renseignements particuliers sur la sécurité des autobus scolaires de la part des autres participants. Le partage de ce type d'information est requis pour s'assurer que chaque participant est au courant des questions qui ne sont pas prises en compte par les autres en ce qui concerne les exploitants d'autobus et le caractère sécuritaire de leurs activités, et pour faire en sorte que des mesures appropriées puissent être prises afin d'améliorer la sécurité des services de transport des élèves.

Dans le secteur de l'éducation, nous avons constaté qu'il y a une bonne collaboration et un bon partage de l'information et des pratiques exemplaires entre les membres de la direction des différents consortiums, principalement par l'entremise d'un sous-comité de l'Ontario Association of School Business Officials. Du personnel des conseils scolaires et du ministère de l'Éducation assiste également à ces réunions de temps à autre. En outre, les gestionnaires des consortiums mènent souvent leurs propres sondages, au besoin, et partagent l'information sur différents sujets, comme les politiques sur l'annulation des services de transport par autobus en raison d'intempéries et le transport pour des programmes spéciaux.

RECOMMANDATION 7

Le ministère des Transports, de concert avec le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les consortiums de transport, doit mettre au point un protocole pour partager l'information sur les résultats de ses inspections et de ses audits des exploitants d'autobus scolaires et des centres d'inspection des véhicules automobiles, ainsi que les renseignements sur les collisions. Cela favorisera la prise de mesures en temps opportun en vue d'assurer l'application des règles de sécurité des services de transport scolaire à l'échelle de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports admet qu'il est difficile de partager directement tous les résultats des inspections et l'information sur les audits et les autres événements avec les conseils scolaires et les consortiums de transport, étant donné qu'un seul exploitant d'autobus peut servir de multiples conseils scolaires ou consortiums et peut aussi compter dans son parc des véhicules qui ne sont pas utilisés pour le transport d'enfants. Malgré ces difficultés, le ministère des Transports est déterminé à collaborer avec le ministère de l'Éducation, les conseils et les consortiums de transport pour améliorer le partage d'information à cet égard.

Les résumés de dossier d'immatriculation UVU de tous les exploitants de véhicules commerciaux, y compris les exploitants d'autobus scolaires, qui résument le rendement d'un transporteur sur une période de 24 mois, sont accessibles au public (ce qui comprend les conseils scolaires et les consortiums) sur le site Web du Ministère. Un résumé plus détaillé est accessible uniquement aux transporteurs; il contient des détails sur le rendement du transporteur au titre de la sécurité et présente un relevé chronologique de tous les événements consignés au dossier du transporteur ces cinq dernières années. Le nouveau Système ontarien de l'immatriculation et des permis inclura des révisions de la présentation et du format des résumés de dossier d'immatriculation UVU pour que ceux-ci soient plus faciles à lire et à comprendre, et ainsi faciliter l'évaluation du rendement d'un transporteur au titre de la sécurité.

Le ministère des Transports encourage les conseils scolaires et les consortiums de transport à demander des copies de ces résumés dans le cadre des contrats de transport qu'ils passent.

4.1.3 Sécurité des élèves

Les consortiums établissent leurs propres politiques de sécurité pour les élèves et les conducteurs d'autobus

Les trois consortiums de transport que nous avons visités fournissent aux conducteurs d'autobus leurs politiques concernant la sécurité du transport des élèves. Ces politiques variaient d'un consortium à l'autre et portaient sur des éléments comme l'embarquement des élèves du côté droit de la route et le fait qu'il ne doit pas y avoir d'arrêts d'autobus sur les routes où il y a beaucoup de circulation.

En ce qui concerne le comportement des élèves à bord des autobus, les trois consortiums avaient mis en place des politiques selon lesquelles il incombe aux directeurs des écoles desservies de traiter les problèmes de comportement. Les consortiums considèrent que le temps passé par les élèves à bord d'un autobus fait partie de la journée d'école. Les conducteurs d'autobus doivent informer les directeurs des problèmes de comportement qui nécessitent leur attention, et il revient ensuite aux directeurs de déterminer les mesures devant être prises. En outre, seulement deux consortiums ont un document de politique portant sur les responsabilités des élèves, qui énonce les attentes en matière de comportement adéquat à bord des autobus et mentionne qu'un élève peut perdre son droit au transport par autobus scolaire s'il se conduit de manière non sécuritaire ou inappropriée. Un seul consortium exige que les écoles qu'il sert demandent aux élèves et aux parents de signer la politique en guise d'approbation.

L'information et la formation en matière de sécurité à bord des autobus scolaires à l'intention des élèves varient à l'échelle de la province

Chaque consortium décide s'il offrira aux élèves qu'il sert des programmes de sécurité à bord des autobus, et quels sont les programmes et l'information qu'il fournira, le cas échéant. Le ministère de l'Éducation n'a pas rendu obligatoire l'offre d'une formation ou d'information. Aux trois consortiums visités, nous avons constaté des variations concernant l'information et les programmes offerts aux élèves, ainsi que des différences relativement au caractère obligatoire ou volontaire des programmes. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Chaque consortium fournissait aux écoles ses documents sur la sécurité générale du transport par autobus (comme monter à bord et descendre des autobus, et le comportement à adopter à bord) devant être distribués aux élèves, ainsi que de l'information sur la préparation des nouveaux usagers destinée aux parents de ceux-ci.
- Deux consortiums offraient chaque année une formation générale sur la sécurité du transport par autobus pour les élèves d'écoles élémentaires, mais un seul l'avait rendu obligatoire. Dans le consortium où il revenait

aux différentes écoles de décider s'il convenait d'offrir la formation, seulement 12 % des élèves avaient suivi une formation sur la sécurité du transport dans les autobus scolaires.
- Les trois consortiums offraient chaque année un programme d'orientation volontaire à l'intention des nouveaux usagers. Deux consortiums ne surveillaient pas le nombre d'élèves ayant suivi le programme; dans le troisième consortium, seulement 30 % des élèves l'avaient suivi.
- Une formation sur l'évacuation des autobus scolaires devait obligatoirement être offerte par l'exploitant tous les ans dans les trois consortiums. Cependant, un seul consortium avait reçu une assurance de la part de l'exploitant, sous forme d'une liste des écoles et des dates, que la formation avait réellement eu lieu. Les deux autres consortiums ne pouvaient nous confirmer que cette formation avait été fournie.

Il est ressorti des réponses à notre sondage que la formation offerte aux élèves et la participation à celle-ci variaient également dans les 30 autres consortiums. Seulement 15 de ceux-ci avaient rendu obligatoire la formation générale sur la sécurité du transport dans les autobus scolaires, et seulement 5 avait rendu obligatoire le programme d'orientation destiné aux nouveaux usagers. La moitié environ des consortiums où ces programmes de formation étaient volontaires faisait un suivi de la participation à la formation. La participation moyenne à la formation générale sur la sécurité du transport dans des autobus scolaires était d'approximativement 60 %, et la participation moyenne à l'orientation visant les nouveaux usagers était d'environ 45 %.

Les protocoles concernant l'accueil des jeunes élèves aux arrêts d'autobus varient à l'échelle de la province

Les conseils scolaires et les consortiums ont adopté un protocole de sécurité selon lequel un parent ou un adulte désigné doit accueillir les jeunes enfants aux arrêts d'autobus après l'école. Ces jeunes élèves ont un identificateur, habituellement situé sur leur sac à dos, et ils doivent attendre dans l'autobus jusqu'à l'arrivée d'un de leur parent ou d'un autre adulte. Dans les consortiums visités, et d'après un sondage mené par l'Ontario Association of School Business Officials, nous avons constaté une variation des niveaux scolaires, allant du jardin d'enfants à la 3e année, pour les enfants devant être accueillis par un adulte aux arrêts d'autobus.

RECOMMANDATION 8

Afin d'améliorer la sécurité du transport des élèves, le ministère de l'Éducation, de concert avec les conseils scolaires et les consortiums de transport, doit :
- élaborer des politiques de sécurité uniformes pour le transport sécuritaire des élèves et le traitement des problèmes de comportement à bord des autobus;
- déterminer et élaborer des programmes de formation obligatoires et des trousses d'information standard sur la sécurité du transport dans les autobus scolaires à l'intention des élèves, et veiller à ce que cette formation soit offerte de manière uniforme à tous les élèves à l'échelle de la province;
- déterminer les niveaux scolaires des enfants devant être accueillis par un adulte aux arrêts d'autobus, et établir un processus provincial normalisé à cet égard.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Les conseils scolaires sont des organisations autonomes qui ont le droit et la responsabilité de déterminer leurs politiques et procédures, ce qui comprend l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre de toutes les politiques de transport. Toutefois, le Ministère encouragera le sous-comité des transports de l'Ontario Association of School Business Officials à traiter ces questions au niveau provincial, et il le soutiendra à cet égard.

4.1.4 Incidents et collisions

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) finance le transport des élèves par l'entremise des conseils scolaires et résume les résultats de son sondage annuel sur le transport des élèves auprès des consortiums. Cependant, il adopte une approche principalement axée sur la délégation des responsabilités en ce qui concerne la sécurité. Par exemple, le Ministère n'a pas établi de lignes directrices sur le signalement des collisions et des incidents par les consortiums pour être en mesure d'analyser leurs causes, et pour recenser et comparer les pratiques exemplaires aux fins de l'élaboration de stratégies en vue de prévenir les collisions et les incidents à l'avenir. Cette situation se traduit par un suivi et une analyse non uniformes des collisions et des incidents, et par des lacunes dans l'information fournie par les consortiums.

Les consortiums doivent améliorer leur suivi et leur analyse des données sur les collisions

Les trois consortiums visités exigeaient dans les contrats passés avec les exploitants d'autobus que ceux-ci leur signalent toutes les collisions impliquant des véhicules scolaires. Cependant, seulement deux consortiums procédaient à un suivi et à une analyse de cette information pour déceler des tendances, par exemple les causes des accidents ou les conducteurs ayant eu un nombre élevé d'accidents. Un seul consortium se servait de ces renseignements pour améliorer la sécurité des services fournis, par exemple en exigeant que les entrepreneurs offrent une formation particulière aux conducteurs ou en modifiant les itinéraires existants.

Les rapports sur les collisions variaient également dans les 30 autres consortiums. Dans notre sondage, nous avons demandé à ceux-ci de nous indiquer le nombre collisions impliquant des véhicules scolaires dans les régions qu'ils desservent pour les années scolaires 2012-2013 et 2013-2014, et de préciser ceux qui ont entraîné le décès d'un élève, des blessures ou des dommages matériels. Seulement la moitié des consortiums a été en mesure de nous fournir des renseignements complets pour les deux années scolaires.

Les incidents impliquant des véhicules scolaires ne font pas l'objet d'un suivi et d'une analyse uniformes à l'échelle de la province

Le suivi des incidents n'est pas uniforme dans les consortiums. Les incidents englobent des éléments comme les pannes d'autobus, l'arrivée tardive d'autobus aux arrêts, le débarquement d'élèves aux mauvais arrêts, les blessures subies par des élèves à bord des autobus et les problèmes de comportement d'élèves, par exemple en cas de bagarres (se reporter à l'**annexe**).

Nous avons demandé aux 33 consortiums de nous indiquer le nombre d'incidents impliquant des véhicules scolaires pour les années scolaires 2012-2013 et 2013-2014. Trois consortiums n'ont pu nous fournir de statistiques sur quelque type d'incident que ce soit, et certains autres ont été en mesure de nous communiquer des statistiques uniquement sur les véhicules en retard et les pannes mécaniques, en indiquant que les autres incidents ne faisaient pas l'objet d'un suivi. Seulement 4 des 33 consortiums que nous avons interrogés ou visités nous ont fourni des statistiques sur toutes les catégories d'incidents visées pour les deux années scolaires. La **figure 7** présente un résumé des incidents qui ont été consignés pour les années scolaires 2012-2013 et 2013-2014 et qui nous ont été communiqués par les 3 consortiums visités et les 30 consortiums interrogés qui faisaient le suivi de ces renseignements.

RECOMMANDATION 9

Le ministère de l'Éducation doit établir des lignes directrices officielles sur le signalement des collisions et des incidents impliquant des véhicules scolaires utilisés par les consortiums de transport, pour être en mesure de comparer et d'analyser leurs causes et pour faciliter la détermination des problèmes et des pratiques exemplaires au sein des consortiums, en vue d'élaborer des stratégies visant à réduire le nombre de collisions et d'incidents à l'avenir.

Figure 7 : Incidents impliquant des véhicules scolaires, ventilés par type, 2012-2013 et 2013-2014

Source des données : Sondage auprès des consortiums de transport mené par le Bureau de la vérificatrice générale

	2012-2013		2013-2014	
Type d'incident	Nombre déclaré*	Pourcentage de consortiums ayant fourni des données sur les incidents	Nombre déclaré*	Pourcentage de consortiums ayant fourni des données sur les incidents
Élève débarqué au mauvais arrêt	44	30	43	42
Élève non accueilli par un parent ou un gardien	294	39	2 883	61
Élève perdu	19	36	29	45
Autobus en retard	27 203	58	44 771	70
Panne mécanique	5 141	48	8 085	70
Bagarre/comportement répréhensible	965	33	1 214	52
Autres (p. ex., blessure subie par un élève, urgence médicale, embarquement à bord du mauvais autobus, intimidation)	976	30	866	45
Total	**34 642**		**57 891**	

* Le nombre déclaré renvoie uniquement aux consortiums qui nous ont fourni de l'information sur les incidents. L'annexe 1 indique les consortiums qui ont mentionné faire un suivi des incidents ainsi que les types d'incidents faisant l'objet d'un suivi de leur part.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le Ministère est disposé à collaborer avec les conseils scolaires et les consortiums de transport pour élaborer des définitions normalisées et élargir la collecte d'information sur les collisions et les incidents impliquant des véhicules scolaires au moyen du sondage annuel sur le transport des élèves.

4.2 L'admissibilité aux services de transport par autobus varie considérablement à l'échelle de la province

Chaque conseil scolaire peut prendre ses propres décisions concernant les services de transport qu'il offrira et les élèves qui y seront admissibles. Cela donne lieu à des écarts considérables dans les niveaux de services de transport fournis et à un accès inégal des élèves à ces services. À l'échelle de la province, environ 40 % des élèves utilisent des services de transport scolaire. Toutefois, le

Figure 8 : Fourchette des distances entre le domicile et l'école fréquentée fixées par les conseils scolaires de l'Ontario aux fins de la détermination de l'admissibilité des élèves aux services de transport scolaire, 2013-2014

Source des données : ministère de l'Éducation, sondage sur le transport des élèves pour 2013-2014

	Distance (km)		
Niveau scolaire	Minimale	Maximale	Médiane
Maternelle	0	1,6	0,8
Jardin d'enfants	0	1,6	0,8
1	0,8	1,6	1,2
2	0,8	2,4	1,2
3	0,8	2,4	1,2
4	1,0	2,4	1,6
5	1,0	2,4	1,6
6	1,0	3,2	1,6
7	1,0	3,2	1,6
8	1,0	3,5	1,6
9-12	1,6	4,8	3,2

pourcentage varie considérablement d'un conseil scolaire à l'autre, allant de 10 % à 87 %. Bien qu'une partie importante de ces écarts puisse être attribuée à des différences concernant la géographie, la densité de la population d'élèves et l'accès à des services de transport en commun, les divers critères d'admissibilité aux services de transport par autobus appliqués par les conseils peuvent aussi contribuer à cette variation.

La **figure 8** montre que les critères d'admissibilité, qui sont fondés sur la distance de marche entre le domicile d'un élève et l'école qu'il fréquente, varient considérablement selon le niveau scolaire des élèves dans les conseils scolaires de la province. Nous avons constaté que les critères d'admissibilité aux services de transport par autobus variaient parmi les consortiums, parmi les conseils scolaires desservis par un même consortium, ainsi que parmi des écoles relevant du même conseil scolaire. Par exemple, durant l'année scolaire 2013-2014, 36 % des consortiums comptaient des conseils scolaires appliquant des critères d'admissibilité différents, et 15 % des conseils scolaires comptaient des écoles appliquant des critères d'admissibilité différents. En outre, nous avons observé que trois conseils scolaires ontariens n'avaient pas fourni de services de transport par autobus aux élèves d'écoles secondaires (de la 9e à la 12e année), sauf à ceux ayant des besoins spéciaux. L'un des conseils scolaires que nous avons visités faisait partie de ce groupe; il nous a dit qu'il avait adopté cette politique en raison d'un financement insuffisant.

Les conseils scolaires visités nous ont également dit que les conseils publics et catholiques servant la même région avaient tendance à se faire concurrence afin d'accroître le financement par élève qu'ils reçoivent du Ministère, et le transport par autobus est l'un des moyens qu'utilisent les conseils pour attirer des élèves.

Nous avons mené des recherches sur les pratiques en cours dans d'autres administrations canadiennes et avons constaté que quatre provinces ont établi des critères d'admissibilité normalisés. La distance de marche qui déclenche l'admissibilité à des services de transport pour les élèves de tous les niveaux scolaires est de 1,6 kilomètre au Manitoba, de 2,4 kilomètres en Alberta et au Nouveau-Brunswick, et de 3,6 kilomètres en Nouvelle-Écosse.

RECOMMANDATION 10

Le ministère de l'Éducation, de concert avec les conseils scolaires, doit établir des normes d'admissibilité aux services de transport, notamment en ce qui a trait aux distances de marche entre le domicile des élèves et l'école qu'ils fréquentent, pour favoriser une uniformité accrue des services de transport à l'échelle de tous les conseils scolaires de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le Ministère examinera les répercussions de cette recommandation sur le financement à l'échelon provincial et tiendra compte de celle-ci.

4.3 La formule de financement doit être actualisée

4.3.1 Le financement des services de transport n'est pas fondé sur les besoins

Le financement du transport scolaire dans chaque conseil n'est pas fondé sur les besoins, comme la distribution géographique des élèves et des écoles et le nombre d'élèves ayant des besoins spéciaux. Il s'appuie plutôt sur un montant antérieur, soit le niveau des dépenses de 1997 de chaque conseil, qui est rajusté tous les ans en fonction des inscriptions et de l'inflation et fait l'objet d'autres rajustements mineurs (relatifs, par exemple, au coût du carburant et aux initiatives de sécurité). En général, un conseil scolaire est informé du financement qu'il recevra, puis il établit ses priorités et prend ses décisions concernant les services de transport en conséquence. Nous avons relevé les préoccupations

suivantes relativement à la méthode qu'emploie actuellement la province pour financer les services de transport scolaire :

- Les conseils scolaires ne sont pas tenus de consacrer aux services de transport les subventions pour le transport qui leur sont versées. Il n'y a pas d'exigences minimales en matière d'admissibilité ou de services visant à garantir un niveau de services de base, et les conseils peuvent déterminer les services qu'ils souhaitent offrir et auxquels ils consacreront le financement. Nous avons constaté que des conseils scolaires consacraient près de la totalité de la subvention, et parfois même une somme supérieure à celle-ci, aux services de transport, mais que les choix qu'ils faisaient se traduisaient par des différences importantes dans les niveaux de services à l'échelle de la province. Par exemple, à l'un des consortiums visités, nous avons observé qu'un conseil scolaire avait récemment réduit la distance de marche déclenchant l'admissibilité aux services pour les élèves de certains niveaux scolaires en raison d'un financement excédentaire. À un autre consortium, un conseil scolaire avait commencé à offrir des services de transport aux élèves du programme d'immersion en français lorsqu'il a enregistré un surplus budgétaire, tandis qu'un autre conseil relevant du même consortium n'offrait pas ces services.
- Il existe un risque que le Ministère finance des déficits au titre des services de transport découlant de politiques trop généreuses en matière d'admissibilité appliquées par certains conseils. Depuis 2006, le Ministère charge une société d'experts-conseils d'effectuer des examens de l'efficacité et de l'efficience des services de transport scolaire. Selon la cote globale attribuée à un consortium (élevé, moyen-élevé, moyen, moyen-faible, faible), le Ministère finance en totalité ou en partie le déficit des services de transport d'un conseil au sein d'un consortium, ou ne le finance pas du tout. Plus précisément, si un consortium a obtenu la cote globale « moyen » ou une cote globale supérieure, le Ministère financera de 60 % à 100 % du déficit. S'il a obtenu une cote inférieure à « moyen », le Ministère ne financera aucune partie du déficit. Au moment de notre audit, 25 des 33 consortiums s'étaient vu attribuer la cote « moyen » ou une cote supérieure. Des déficits totalisant 40 millions de dollars ont été financés depuis que les examens ont été entrepris. En l'absence de lignes directrices ministérielles sur l'admissibilité des élèves s'appliquant à l'ensemble de la province, il se peut que des déficits financés par le Ministère découlent de politiques trop généreuses en matière d'admissibilité qui ne sont pas prises en compte dans les examens.
- Les facteurs ayant une incidence importante sur les coûts des services de transport des conseils scolaires ne sont pas tous pris en compte dans la formule de financement du Ministère. Certains ajustements ont été apportés au modèle de financement au fil des ans en raison des hausses du nombre d'inscriptions, mais il ne s'agit pas du principal facteur influençant les coûts ou les besoins des conseils en matière de services de transport. Les consortiums visités nous ont informés qu'une baisse du nombre d'inscriptions peut, dans les faits, entrainer une augmentation des coûts des services, car dans le cas où une école ferme ses portes, les élèves doivent être transportés sur une plus grande distance, jusqu'à la moins éloignée des autres écoles. Les facteurs qui ont une incidence importante sur les besoins en matière de transport et qui ne sont pas pris en compte dans la formule de financement actuelle du Ministère comprennent notamment la densité de la population d'élèves, l'accès à des services de transport en commun, le nombre d'élèves ayant des besoins spéciaux, et les dangers liés

au fait d'emprunter des rues ou des routes achalandées.

- Ces 10 dernières années, le ministère de l'Éducation a fourni du financement ciblé destiné à des initiatives particulières, comme des programmes de sécurité et des augmentations salariales pour les conducteurs d'autobus, mais il n'a pas vérifié que les fonds avaient été utilisés aux fins prévues. Le Ministère nous a dit qu'il avait communiqué aux conseils scolaires ses attentes concernant l'utilisation du financement, mais il n'a pas mis en place de mécanisme de rapport lui permettant de vérifier que les conseils scolaires dépensaient les fonds en conséquence.

En 2004, le Ministère a commencé à mettre à l'essai une nouvelle formule de financement fondée sur les besoins, selon laquelle certains conseils auraient reçu un financement inférieur, tandis que d'autres auraient obtenu un financement supérieur. Cependant, en raison de réticences importantes, particulièrement de la part des conseils qui s'attendaient à recevoir un financement moindre, le Ministère a délaissé la nouvelle formule et s'est contenté du statu quo.

4.3.2 Les économies ayant découlé de l'établissement des consortiums n'ont pas été mesurées

Les conseils scolaires ont formé des consortiums aux fins de la prestation des services de transport dans le cadre des réformes que le Ministère a introduites durant l'année scolaire 2006-2007. Bien que les réformes visaient à améliorer le rapport coût-efficience et à générer des économies, le Ministère n'a pas établi de points repères concernant les gains d'efficience et les économies que devraient réaliser les conseils scolaires. Il n'a pas effectué d'analyse depuis que les consortiums ont commencé leurs activités. Un des trois consortiums que nous avons visités avait fait un suivi pour déterminer si le nombre d'autobus utilisés par ses conseils avait changé, et il a constaté une diminution dans son cas. Aucun des consortiums visités ne disposait d'information sur les coûts des services de transport pour ses conseils avant la formation du consortium pour déterminer si des économies avaient été réalisées. Toutefois, de 2006-2007 à 2013-2014, le financement fourni ainsi que les dépenses en matière de transport des conseils scolaires ont augmenté d'environ 4 % après rajustement pour l'inflation, alors que le nombre d'élèves transportés est demeuré stable.

RECOMMANDATION 11

Après la mise en oeuvre de critères d'admissibilité normalisés, le ministère de l'Éducation (le Ministère) doit :

- revoir sa formule de financement actuelle; la formule doit tenir compte des besoins locaux en matière de transport des conseils scolaires fondés sur le nombre d'usagers admissibles et l'utilisation des autobus par les consortiums, ainsi que de facteurs comme la géographie, l'accès à des services de transport en commun et le nombre d'élèves ayant besoin de services de transport (d'après la distance à parcourir, les besoins spéciaux, les programmes spéciaux et les dangers présents sur la route);
- mettre en oeuvre une formule de financement à jour garantissant que tous les fonds ciblés destinés à des initiatives particulières sont utilisés aux fins prévues.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le Ministère poursuivra son examen de la formule de financement actuelle en tenant compte de l'évolution des besoins locaux en matière de transport des conseils scolaires. Le Ministère a mis en oeuvre des réformes touchant le transport des élèves (par exemple la création de consortiums et l'exécution d'examens de l'efficience et de l'efficacité) afin d'accroître

l'efficience et l'efficacité de la prestation des services de transport. Grâce aux examens de l'efficience et de l'efficacité, des ajustements appropriés ont été apportés au financement des services de transport.

4.4 Il est possible de réaliser des gains d'efficience

D'après les résultats du sondage sur les services de transport des élèves mené par le ministère de l'Éducation en 2013-2014, le coût moyen du transport d'un élève n'ayant pas de besoins spéciaux était de 740 $, la fourchette des coûts des conseils allant de 365 $ à 1 680 $. Pour un élève ayant des besoins spéciaux, le coût moyen était de 4 650 $, la fourchette allant de 1 045 $ à 11 205 $. Ces écarts peuvent découler en grande partie de différences concernant la géographie, la densité de la population d'élèves et d'autres facteurs locaux, ou encore de variations dans les critères d'admissibilité. Cependant, le Ministère n'a pas effectué de suivi auprès des conseils pour déterminer si ces écarts importants dans les coûts par élève sont attribuables aux raisons susmentionnées ou à des problèmes d'efficience dans la prestation des services de transport.

Plusieurs initiatives pourraient être entreprises par les consortiums en vue de maximiser encore plus le nombre de passagers dans les autobus utilisés afin de réduire les coûts. Les consortiums pourraient notamment recueillir et utiliser des renseignements exacts sur les élèves et de l'information sur l'achalandage réel pour planifier les services, utiliser pleinement le logiciel de planification des itinéraires, étaler les heures de début et de fin des classes, partager les itinéraires entre les conseils, et instaurer des jours de congé communs entre les conseils. Il est ressorti de notre audit que ces initiatives ont été mises en oeuvre à divers degrés dans les consortiums que nous avons visités, mais il pourrait exister d'autres possibilités. Cette question est abordée plus en détail dans les sections qui suivent.

4.4.1 On n'utilise pas toujours la bonne information aux fins de la planification des services de transport des élèves

Les consortiums déterminent habituellement le nombre d'autobus requis à partir du nombre d'élèves admissibles aux services de transport, au lieu du nombre réel d'élèves qui utilisent les services. Beaucoup d'élèves qui sont admissibles peuvent, pour une raison ou pour une autre, ne pas utiliser les services régulièrement. Par exemple, à un consortium où les conducteurs avaient procédé à des dénombrements des usagers durant trois jours consécutifs, environ 70 % seulement des élèves qui devaient utiliser les services de transport scolaire selon les prévisions du consortium avaient effectivement recours aux services. Souvent, les parents d'élèves admissibles n'informent pas les consortiums qu'ils n'ont pas besoin des services de transport scolaire, soit parce qu'ils ne savent pas qu'ils devraient en aviser les consortiums, soit parce qu'ils veulent conserver une place pour leurs enfants dans le cas où ils auraient besoin de recourir aux services de temps à autre.

Deux des trois consortiums que nous avons visités n'avaient pas mis en place de procédures efficaces pour déterminer le nombre réel d'élèves admissibles qui utilisaient les services de transport par autobus. Toutefois, le troisième consortium avait entrepris un processus rigoureux durant les mois d'été pour identifier les élèves admissibles ayant besoin des services de transport. Ce consortium a eu recours à des publicités radiophoniques, à des dépliants et à des appels automatisés pour faire savoir aux parents qu'ils devaient l'informer au plus tard à la fin de l'été de leur intention d'utiliser les services de transport par autobus. Dans les cas où les parents ont omis de communiquer avec le consortium et que celui-ci n'a pu contacter les parents, l'enfant a été retiré de la liste des élèves admissibles aux services de transport pour les deux premières semaines d'école, puis de manière définitive par la suite. Ce consortium a été en mesure de confirmer auprès de la majorité des

élèves admissibles si ceux-ci allaient avoir besoin des services, et il a planifié les services de transport par autobus en conséquence. Il a aussi exigé que les élèves utilisent les services au moins deux jours par semaine. Nous avons constaté que 30 % des élèves pour lesquels ce consortium avait prévu fournir des services de transport utilisaient les services.

En outre, à divers degrés, les trois consortiums visités n'utilisaient pas les renseignements les plus récents sur les élèves (comme les élèves ayant changé d'adresse, d'école ou de conseil scolaire) lorsqu'ils planifiaient les services de transport par autobus. Par exemple, lorsqu'un consortium a comparé à deux reprises ses renseignements sur les élèves à l'information détenue par les conseils, il a constaté qu'environ 400 élèves pour lesquels il avait prévu fournir des services de transport par autobus durant l'année scolaire 2014-2015 n'avaient pas besoin des services parce qu'ils avaient déménagé ou qu'ils avaient changé d'école ou de conseil scolaire.

4.4.2 Le logiciel de planification des itinéraires n'est pas utilisé de manière uniforme par les consortiums

Il est ressorti du sondage que nous avons mené que 40 % des consortiums n'utilisaient pas la fonction d'optimisation des itinéraires du logiciel de planification des itinéraires. Cette fonction peut constituer un bon point de départ pour l'établissement des itinéraires les plus efficaces, même lorsque les itinéraires proposés doivent être modifiés manuellement en fonction de la connaissance de la région (par exemple, les zones de travaux et le débit de circulation).

Aux consortiums que nous avons visités, nous avons constaté que la fonction d'optimisation du logiciel n'est pas utilisée pour les élèves ayant des besoins spéciaux. Un des trois consortiums visités utilisait la fonction tous les ans en vue d'optimiser tous les itinéraires pour les élèves n'ayant pas de besoins spéciaux, et un autre l'utilisait pour certains itinéraires seulement. Le troisième consortium n'utilisait pas la fonction pour planifier les itinéraires, mais s'en servait tous les quatre ans pour déterminer la distribution des coûts selon les itinéraires. En général, ce consortium conservait les mêmes itinéraires d'une année à l'autre, jusqu'à ce que des problèmes (comme un trop grand nombre de passagers dans les autobus ou des arrêts inutiles) lui soient signalés par des conducteurs ou des écoles.

4.4.3 Un partage accru des autobus est requis

Au sein de certains consortiums, des conseils partagent les autobus, mais une amélioration est requise à cet égard. Dans notre audit de 2008 des subventions pour le transport des élèves, nous avions recommandé que les conseils scolaires desservant la même région intègrent leurs services de transport. Nous avons constaté que les autobus sont partagés dans une certaine mesure, mais que les élèves relevant de conseils différents voyagent rarement dans le même autobus. Selon les résultats du sondage ministériel pour 2013-2014, 36 % des consortiums ont déclaré que leurs conseils scolaires partageaient les autobus pour au moins la moitié des itinéraires. Toutefois, seulement 18 % des consortiums ont indiqué que des élèves de conseils différents voyageaient dans le même autobus pour au moins la moitié des trajets d'autobus.

Nous avons aussi observé que les conseils francophones situés dans la même région que deux des trois consortiums visités ne faisaient pas partie de ceux-ci. Le troisième consortium desservait les trois conseils se trouvant dans cette région. Il est ressorti d'une étude récente commandée par le Ministère qu'un montant de 1,7 million de dollars pourrait être économisé tous les ans si un conseil francophone joignait un consortium existant.

4.4.4 Les heures de début et de fin des classes dans les écoles ne sont pas toujours étalées

Les heures de début et de fin des classes dans les écoles ne sont pas toujours étalées afin de permettre aux autobus de faire plus d'un trajet le matin et l'après-midi. Un étalement des heures de début et de fin des classes peut faire en sorte de réduire le nombre d'autobus devant être utilisés par les consortiums. Un consortium que nous avons visité avait accru l'efficience de ses services en établissant les heures de début et de fin des classes dans les écoles qu'il desservait, tandis qu'un autre proposait des heures qui étaient habituellement acceptées par les écoles. Cependant, dans la région desservie par le troisième consortium, les conseils scolaires décidaient des heures de début et de fin des classes; or, près de 70 % des heures de début des classes et près de 60 % des heures de fin des classes étaient comprises dans une période de 30 minutes, ce qui limitait considérablement la capacité du consortium de faire en sorte que les mêmes autobus effectuent de multiples trajets.

4.4.5 Les conseils ne coordonnent pas entièrement les jours de congé communs

Un moyen relativement simple de réduire les besoins en matière de transport scolaire est de faire en sorte que les conseils relevant d'un même consortium coordonnent leurs journées pédagogiques et les congés scolaires, et que les dates de début et de fin de l'année scolaire soient les mêmes pour tous les conseils. Dans le cadre de notre sondage, 40 % des consortiums ont indiqué que les conseils qu'ils desservaient avaient des jours de congé communs aux niveaux élémentaire et secondaire. Dans le même ordre d'idées, les conseils relevant de deux des consortiums visités ne coordonnaient pas tous leurs jours de congé pour les écoles élémentaires et secondaires, alors que les conseils relevant du troisième les coordonnaient entièrement. En ce qui concerne les consortiums où les jours de congé n'étaient pas coordonnés, un consortium a estimé à [illegible] 000 $ les économies pour les trois jours qui n'étaient pas coordonnés à l'échelle de ses conseils, alors que l'autre ne pouvait pas fournir d'économies estimatives. Selon notre estimation, les économies pourraient atteindre [illegible] 000 $ par jour, ce qui correspond aux frais de fonctionnement qu'engagent tous les jours ces consortiums au titre des services de transport des élèves.

4.4.6 Les taux d'utilisation des autobus ne sont pas recueillis

La limite de passagers et le taux d'utilisation (le nombre d'élèves dans l'autobus en pourcentage de la limite de passagers) des autobus sont déterminés différemment par les consortiums, et il n'existe pas de norme provinciale pour ces deux éléments. Le Ministère ne recueille pas d'information sur les taux d'utilisation des autobus à l'échelle de la province, mais nous avons demandé ce renseignement dans le cadre de notre sondage, et les taux déclarés par les consortiums allaient de 50 % à 230 %.

Ces statistiques ne sont pas fiables, et ce, principalement pour trois raisons. Premièrement, les consortiums ne disposent généralement pas d'une information exacte sur le nombre réel d'élèves qui utilisent leurs autobus. Deuxièmement, la limite de passagers dépend de l'âge et de la taille des élèves se trouvant dans l'autobus. Étant donné que chaque consortium établit lui-même les limites de passagers, nous avons constaté des variations aux consortiums visités (par exemple, un consortium avait fixé à 46 élèves d'écoles secondaires la limite pour un grand autobus, alors qu'un autre avait établi cette limite à 55). Troisièmement, les consortiums utilisaient des méthodes différentes pour calculer le taux d'utilisation; de comparaient à la limite de passagers soit le nombre moyen d'élèves transportés pour chaque trajet, soit le nombre total d'élèves transportés pour tous les trajets.

L'absence de lignes directrices ou de rapports provinciaux sur les taux d'utilisation des autobus

fait en sorte qu'il est difficile de comparer les consortiums à l'échelle de la province pour déterminer si des améliorations sont requises, et pour lier l'utilisation au financement du transport des élèves.

[illegible] Les consortiums passent des contrats pour l'obtention de services de transport par autobus qui sont supérieurs aux besoins réels

Les consortiums que nous avons visités avaient négocié différentes structures de paiement dans le cadre de leurs contrats de transport par autobus. Dans le cas d'un consortium, la structure de paiement était fondée sur le temps d'utilisation des autobus; pour les deux autres consortiums, elle reposait sur une combinaison du temps d'utilisation et du nombre de kilomètres parcourus.

Il est ressorti de notre examen de l'utilisation réelle des autobus aux trois consortiums visités que l'un d'eux avait négocié un tarif de base fondé uniquement sur le temps d'utilisation (trois heures par jour), mais que pour tous les gros autobus, qui représentaient environ le quart du parc du consortium, le temps d'utilisation était inférieur au nombre d'heures négocié. En fait, les deux tiers environ des gros autobus étaient utilisés durant deux heures ou moins chaque jour. Dans le même ordre d'idées, pour un autre consortium, les contrats étaient fondés sur le temps d'utilisation et le kilométrage parcouru, et le tiers des autobus étaient nettement sous utilisés par rapport au nombre d'heures négocié. Ces consortiums pourraient réaliser des économies s'ils passaient des contrats portant sur un plus petit nombre d'autobus et qu'ils faisaient faire à ceux-ci des trajets additionnels.

RECOMMANDATION 12

Afin d'améliorer l'efficience des services de transport scolaire et par le fait même réduire les coûts, les consortiums de transport doivent :

- suivre et surveiller l'utilisation en ayant recours aux renseignements les plus précis, à jour et les plus exacts disponibles aux fins de la planification des services de transport des élèves, notamment le nombre réel d'usagers;
- évaluer les avantages associés au fait d'exiger que les parents d'élèves admissibles aux services de transport fournis par les conseils scolaires indiquent s'ils auront recours aux services ou s'ils continuent à les utiliser;
- se servir du logiciel d'optimisation des itinéraires, dans la mesure du possible, comme point de départ pour l'établissement des itinéraires les plus efficients pour le transport des élèves;
- accroître le partage des autobus parmi les conseils et faire en sorte que des élèves de conseils différents utilisent le même autobus;
- étaler les heures de début et de fin des classes, dans la mesure du possible, pour réduire le nombre d'autobus requis en faisant en sorte que ceux-ci effectuent plus d'un trajet;
- diminuer le besoin de services de transport en coordonnant les jours de congé communs;
- passer des contrats uniquement pour les services qui sont requis.

RÉPONSE DES CONSORTIUMS DE TRANSPORT

Les trois consortiums ont souscrit à ces recommandations. Ils ont mentionné que le sous-comité des transports de l'Ontario Association of School Business Officials serait le mieux placé pour assurer la mise en œuvre élargie de la recommandation. Cela permettrait à tous les consortiums de soumettre des commentaires et de discuter pour déterminer les pratiques exemplaires en vue d'assurer une prestation plus efficace des services de

transport (par exemple, accroître le partage d'autobus scolaires entre les conseils scolaires et les élèves de différents conseils, coordonner les jours de congé communs, utiliser toutes les fonctionnalités du logiciel d'optimisation des itinéraires, étaler les heures de début et de fin des classes, passer des contrats uniquement pour les services requis en fonction du nombre réel d'usagers) et en arriver à l'établissement de processus et de pratiques uniformes à l'échelle de la province.

RECOMMANDATION 13

Le ministère de l'Éducation doit établir des normes concernant l'utilisation optimale des véhicules scolaires pour les conseils scolaires et les consortiums de transport, et fournir à ceux-ci une orientation relativement au calcul des taux d'utilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le Ministère encouragera le sous-comité des transports de l'Ontario Association of School Business Officials à traiter ces questions au niveau provincial, et il le soutiendra à cet égard, en tenant compte du fait que l'utilisation des véhicules scolaires et la détermination d'une fourchette acceptable des taux d'utilisation sont tributaires de la diversité des conseils scolaires à l'échelle de la province.

4.4.8 Les services de transport des élèves doivent être mieux coordonnés et mieux intégrés

Il est ressorti de notre audit que la capacité d'un consortium de gérer de manière efficiente et efficace les services de transport dépend des pouvoirs qui lui sont délégués par les conseils scolaires qu'il sert, ainsi que de la volonté des conseils scolaires de collaborer et d'intégrer les services et les politiques pour servir les intérêts communs de tous les conseils compris dans le consortium (comme l'harmonisation des critères d'admissibilité, le partage des itinéraires d'autobus et l'établissement de jours de congé communs), par opposition aux intérêts particuliers de chacun des conseils. Plus particulièrement, les consortiums disposant du pouvoir d'établir les critères d'admissibilité et d'employer des mesures d'efficience uniformément à l'échelle de leur zone de service étaient plus susceptibles de faire une utilisation optimale des pratiques exemplaires.

Le ministère de l'Éducation a aussi reconnu cet état de fait, et dans ses examens de l'efficacité et de l'efficience, il attribue des cotes plus élevées aux consortiums qui, par exemple, sont dotés d'une structure de gouvernance et organisationnelle bien définie, de rôles et de responsabilités clairement établis, et d'un comité de surveillance qui se concentre uniquement sur les décisions de haut niveau. Cette structure aide à faire en sorte que le mandat d'un consortium reste constant même lorsque les membres des conseils et les conseillers scolaires changent. Le Ministère ne précise aucune structure de gouvernance et organisationnelle particulière. Cependant, les consortiums qui obtiennent des cotes élevées dans le cadre des examens de l'efficacité et de l'efficience sont habituellement constitués en personnes morales distinctes (bien que trois consortiums non constitués en personnes morales aient aussi obtenu une cote globale élevée).

Deux des consortiums que nous avons visités fonctionnaient chacun comme une unité cohésive prenant des décisions dans l'intérêt du consortium et des conseils servis, tandis que le troisième prenait généralement en compte l'intérêt supérieur de chacun des conseils. Selon un examen de l'efficacité et de l'efficience commandé en 2011 par le Ministère, les conseils faisant partie de ce troisième consortium continuaient de participer aux services de transport des élèves au point d'établir leurs propres politiques de transport, et géraient les demandes d'exemption aux politiques présentées par les parents et les directeurs. Nous

avons constaté que ces pratiques étaient toujours en vigueur au moment de notre audit. En outre, les critères d'admissibilité n'étaient pas harmonisés entre les conseils servis par le consortium, et beaucoup de pratiques inefficaces déjà mentionnées dans la présente section étaient en cours dans une mesure plus importante. L'examen a indiqué que, pour que le comité de gouvernance joue un rôle utile dans la surveillance du consortium, les conseils membres devaient lui déléguer les pouvoirs appropriés, et qu'il fallait que les conseils et le consortium définissent de manière plus précise leurs rôles et les pouvoirs délégués.

RECOMMANDATION 14

Le ministère de l'Éducation doit préciser les rôles et les responsabilités des conseils scolaires et des consortiums en ce qui concerne l'établissement des critères d'admissibilité et l'emploi de mesures efficaces.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le Ministère s'est activement employé à renforcer et à encourager les pratiques opérationnelles exemplaires depuis 2006, au moyen des examens de l'efficience et de l'efficacité. Les conseils scolaires sont des organisations autonomes à qui il incombe de prendre leurs propres décisions.

4.5 L'acquisition des services de transport d'élèves doit être améliorée

4.5.1 Seulement la moitié des consortiums ont utilisé un processus d'approvisionnement concurrentiel pour acquérir des services de transport d'élèves

En vertu de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* et de sa directive connexe, toutes les organisations du secteur parapublic recevant des fonds publics de 10 millions de dollars ou plus doivent recourir à un processus d'approvisionnement concurrentiel pour la passation de marchés de plus de 100 000 $. Étant donné le financement qu'ils reçoivent pour le transport des élèves, tous les conseils scolaires sont visés par cette exigence. Les examens de l'efficacité et de l'efficience commandés par le ministère de l'Éducation ont précédemment indiqué que tous les conseils scolaires devaient faire la transition vers le recours à un processus d'approvisionnement concurrentiel aux fins de l'acquisition de services de transport.

En avril 2010, le gouvernement a publié la directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic, selon laquelle les organisations du secteur parapublic doivent acquérir les biens et services financés par des fonds publics au moyen d'un processus concurrentiel équitable, ouvert et transparent. Au moment de la parution de la directive, environ 30 % des consortiums utilisaient un processus concurrentiel pour acquérir leurs services de transport par autobus, tandis qu'approximativement 70 % des consortiums acquerraient ces services en négociant les prix avec les exploitants d'autobus existants. Beaucoup des exploitants avec qui les prix étaient négociés se sont fermement opposés à une participation au processus d'approvisionnement concurrentiel, et le gouvernement a par conséquent accordé aux conseils scolaires une exemption volontaire de six mois (jusqu'au 31 décembre 2011) de l'obligation de recourir à un processus concurrentiel pour l'acquisition de services de transport. Parallèlement, le ministère de l'Éducation a mis sur pied un groupe de travail (composé de représentants du Ministère, des conseils scolaires, des consortiums de transport et des associations d'exploitants d'autobus, ainsi que d'un conseiller en approvisionnement) chargé d'examiner les processus employés pour acquérir les services de transport d'élèves, en accordant une attention particulière au caractère ouvert, équitable et responsable des processus, ainsi qu'à l'optimisation des ressources. Le groupe de travail n'a pas réalisé son mandat et, en mars 2012, le Ministère a informé tous les conseils scolaires qu'ils devaient

commencer à utiliser des processus d'approvisionnement concurrentiels. Plusieurs exploitants, inquiets de l'incidence qu'aurait le recours à des processus concurrentiels sur leurs activités, ont décidé de poursuivre les conseils scolaires et le Ministère en justice. Au moment de notre audit, ces contestations judiciaires étaient toujours en instance. En 2013-2014, environ la moitié seulement des consortiums de transport de la province avaient acquis les services de transport utilisés à ce moment-là en régime de concurrence.

En octobre 2014, le ministère de l'Éducation a annoncé l'exécution d'un examen indépendant des options autres que les demandes de propositions (DP), aux fins de l'acquisition en régime de concurrence des services de transport d'élèves, qui respectent la directive en matière d'approvisionnement s'appliquant au secteur parapublic. Au moment de notre audit, l'examen était achevé, mais le rapport n'avait pas encore été produit ni publié.

4.5.2 L'évaluation des entrepreneurs n'est pas uniforme à l'échelle de consortiums

Deux des trois consortiums visités avaient utilisé un processus d'approvisionnement concurrentiel en 2009 et en 2013 respectivement pour acquérir leurs services de transport d'élèves actuels auprès d'exploitants d'autobus scolaires. Le troisième consortium, quant à lui, avait eu recours à un processus concurrentiel pour sélectionner ses exploitants pour la dernière fois en 2006, et depuis août 2014, il leur accordait des prolongations d'un an en attendant l'issue des contestations judiciaires.

Nous avons examiné la dernière DP lancée par chaque consortium en vue d'acquérir des services de transport, et nous avons constaté que deux des trois consortiums avaient accordé une valeur relative de 65 % aux critères qualitatifs (dont plusieurs avaient trait à la sécurité) et de 35 % aux critères relatifs aux prix. Un de ces deux consortiums exigeait l'obtention d'une cote minimale au chapitre de la qualité pour passer à l'étape du prix. Cette pondération des critères de qualité et des critères de prix concorde avec l'information que nous avons reçue de Gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui relève du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, selon laquelle la valeur relative des cotes va généralement de 60 % à 70 % pour les critères de qualité et de 30 % à 40 % pour le prix dans les cas d'acquisition de services.

Le troisième consortium examinait les facteurs qualitatifs, mais s'appuyait uniquement sur le prix pour sélectionner ses exploitants d'autobus, en permettant à tous les soumissionnaires ayant présenté des propositions complètes de passer à l'étape de la comparaison des prix, peu importe la cote qu'ils avaient obtenue pour les critères qualitatifs. Nous avons constaté que deux soumissionnaires qui avaient obtenu les cotes les moins élevées au titre des critères qualitatifs, mais qui fournissaient des services au consortium au moment du processus concurrentiel, s'étaient vu adjuger de nouveaux contrats, même si deux autres soumissionnaires avaient obtenu des cotes considérablement supérieures pour les critères qualitatifs.

Les critères qualitatifs utilisés pour évaluer les propositions variaient dans les trois DP. Par exemple, dans le domaine des programmes de sécurité des élèves, un consortium accordait des points aux soumissionnaires qui avaient des programmes généraux de sécurité en place, un autre en accordait à ceux qui avaient des programmes de formation en matière d'évaluation, tandis que le troisième n'accordait pas de points relatifs à la sécurité des élèves. Nous avons regroupé les critères semblables selon les principaux facteurs liés au transport sécuritaire des élèves et avons déterminé la valeur relative que chaque consortium leur avait attribuée, comme le montre la **figure 9**. Nous nous serions attendus à ce que les trois consortiums attribuent des notes élevées aux critères liés à la sécurité, comme la formation des conducteurs, les CIVA et les antécédents en matière d'accidents des exploitants, l'entretien et la gestion du parc de véhicules, et les programmes de sécurité des élèves. Or, la valeur relative accordée à ces facteurs variait considérablement aux trois

Figure 9 : Valeur relative des critères qualitatifs (sécurité et autres) utilisés pour évaluer les propositions des exploitants d'autobus scolaires

Source des données : Propositions soumises aux consortiums dans le cadre des demandes de propositions

	Pourcentage attribué aux critères qualitatifs		
	Consortium 1	**Consortium 2**	**Consortium 3**
Formation, sécurité et maintien en poste des conducteurs	5	25	20
Antécédents concernant les accidents et les CVIS	5	15	5
Entretien et gestion du parc de véhicules	11	10	30
Programmes de sécurité des élèves	5	0	10
Total partiel – sécurité	**26**	**50**	**65**
Administration	21	45	30
Autres	53	5	5
Total partiel – autres	**74**	**50**	**35**
Total	**100**	**100**	**100**

consortiums visités, allant de 26 % à 65 % de la cote totale pour les critères qualitatifs.

En décembre 2008, le ministère de l'Éducation a publié une trousse d'information comprenant des lignes directrices en matière d'approvisionnement, un modèle de DP pour l'acquisition de services fournis par les exploitants d'autobus et un modèle de contrat, mais son utilisation par les conseils scolaires demeurait facultative. Le modèle de DP proposait des critères pour évaluer les exploitants en fonction de la qualité de leurs services. Beaucoup de ces critères qualitatifs portaient sur la sécurité, et le modèle suggérait également les valeurs relatives à accorder à ces critères. Cependant, il n'indiquait pas le pourcentage de la cote à réserver aux critères qualitatifs, et il ne recommandait pas une cote minimale à cet égard que les soumissionnaires devraient obtenir pour être retenus.

RECOMMANDATION 15

Le ministère de l'Éducation, de concert avec les conseils scolaires et les consortiums de transport, doit élaborer des critères standard pour l'évaluation des propositions des exploitants d'autobus scolaires aux fins de l'acquisition de services de transport d'élèves. Les critères doivent tenir compte de manière appropriée de la capacité des exploitants d'assurer le transport sécuritaire des élèves.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Notre priorité est d'assurer la sécurité des élèves. Le Ministère est disposé à examiner cette recommandation en vue de soutenir les conseils scolaires et les consortiums.

Annexe – Types d'incidents faisant l'objet d'un suivi par les consortiums de transport, 2012-2013 et 2013-2014

Source des données : Sondage auprès des consortiums mené par le Bureau de la vérificatrice générale, sauf indication contraire

	Consortium	Élève débarqué au mauvais arrêt		Élève non accueilli par un parent		Élève perdu		Autobus en retard		Panne mécanique		Bagarre/comportement répréhensible		Autres (p. ex. blessures subies par des élèves, urgence médicale, embarquement à bord du mauvais autobus, intimidation)	
		2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014
1	Algoma & Huron-Superior Transportation Services										√				
2	Chatham-Kent Lambton Administrative School Services											√	√	√	√
3	Consortium de transport scolaire de l'Est														
4	Consortium de transport scolaire d'Ottawa					√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
5	Durham Student Transportation Services		√		√		√		√		√		√		
6	East of Thunder Bay Transportation Consortium		√		√		√		√		√		√		
7	Halton Student Transportation Services	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
8	Hamilton-Wentworth Student Transportation Services		√		√								√		√
9	Huron-Perth Student Transportation Services	√	√			√	√								√
10	Niagara Student Transportation Services	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
11	Nipissing-Parry Sound Student Transportation Services	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
12	North East Tri-Board Student Transportation														
13	Northwestern Ontario Student Services Consortium	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
14	Ottawa Student Transportation Authority														
15	Rainy River District Transportation Services	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
16	Renfrew County Joint Transportation Consortium			√	√										

	Consortium	Élève débarqué au mauvais arrêt		Élève non accueilli par un parent		Élève perdu		Autobus en retard		Panne mécanique		Bagarre/comportement répréhensible		Autres (p. ex. blessures subies par des élèves, urgence médicale, embarquement à bord du mauvais autobus, intimidation)	
		2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014	2012-2013	2013-2014
17	Service de transport Francobus							√	√	√	√				
18	Simcoe County Student Transportation Consortium				√	√	√	√	√					√	√
19	Southwestern Ontario Student Transportation Services			√	√										
20	Student Transportation of Eastern Ontario				√						√		√		√
21	Student Transportation of Peel Region*							√	√	√	√				
22	Student Transportation Service Consortium of Grey Bruce								√		√		√		√
23	Student Transportation Services of Brant Haldimand Norfolk							√	√						
24	Student Transportation Services of Central Ontario	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
25	Student Transportation Services of Thunder Bay	√	√	√	√			√	√	√	√				
26	Student Transportation Services of Waterloo Region Inc.		√		√				√		√		√		√
27	Student Transportation Services of York Region	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√				
28	Sudbury Student Services Consortium*			√	√	√	√	√	√	√	√			√	√
29	Toronto Transportation Group*				√		√	√	√	√	√				
30	Tri-Board Student Transportation Services							√	√		√				
31	Trillium Lakelands District School Board							√	√	√	√	√	√	√	√
32	Wellington-Dufferin Student Transportation Services			√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
33	Windsor-Essex Student Transportation Services	√	√	√	√			√	√	√	√	√	√	√	√
Nombre total de consortiums ayant mentionné qu'ils faisaient le suivi du type d'incident		**10**	**14**	**13**	**20**	**12**	**15**	**19**	**23**	**16**	**23**	**11**	**17**	**10**	**15**
Pourcentage du nombre total de consortiums		**30**	**42**	**39**	**61**	**36**	**45**	**58**	**70**	**48**	**70**	**33**	**52**	**30**	**45**

* Données obtenues à partir des visites effectuées au consortium

Chapitre 3

Section

3.14 Propriété intellectuelle des universités

1.0 Contexte

1.1 Définition et importance de la propriété intellectuelle

La propriété intellectuelle s'entend de créations de l'esprit, notamment les inventions, les oeuvres littéraires et artistiques, les motifs, les symboles, les noms et les images utilisés dans le commerce. Dans notre audit, nous nous sommes attardés aux inventions et découvertes scientifiques qui découlent des activités de recherche dans les universités, p. ex. les nouvelles technologies ou les procédés de fabrication neufs ou améliorés. Si les découvertes sont commercialisées, elles peuvent favoriser la croissance économique et améliorer la qualité de vie de la population ontarienne. La commercialisation est le processus de mise en marché d'une découverte ou d'une invention.

1.2 Écosystème de recherche et de commercialisation de l'Ontario

La recherche en Ontario est menée par les universités et d'autres organisations, dont les établissements de recherche sans but lucratif et les hôpitaux de recherche. Ces organisations mènent la recherche de façon autonome, en collaboration avec d'autres organismes ou en partenariat avec l'industrie aux termes d'une entente contractuelle. En général, les fonds de recherche fournis aux universités prennent la forme de subventions publiques, de contributions de sociétés ou d'individus, ou il peut s'agir de fonds internes, tels que les dotations et les revenus de placements. Seulement un petit nombre d'activités de recherche donne lieu à une invention ou à une découverte. Après avoir fait une découverte, l'université engage un processus pour protéger la propriété intellectuelle et la confier aux entreprises privées, qui habituellement se chargent de la commercialiser ou de la mettre sur le marché.

1.3 Gouvernement provincial

1.3.1 Programme d'innovation de l'Ontario

En 2008, la province a lancé le Programme d'innovation de l'Ontario ciblant la recherche et l'innovation à titre de priorités et de facteurs clés du développement économique. Le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) a été désigné dans le programme comme le responsable de la coordination et de la globalité des efforts déployés par la province pour renforcer sa culture d'innovation. L'objectif du programme consistait « à atteindre un niveau élevé et durable de prospérité et à disposer de collectivités saines qui fournissent

des emplois de haute qualité et une vie meilleure aux résidentes et résidents de l'Ontario ». Le programme mettait l'accent sur cinq objectifs clés, le premier étant : « Mieux tirer parti de tous les investissements provinciaux en recherche et en innovation ».

Le programme reconnaissait que la recherche dans les établissements postsecondaires, surtout aux cycles supérieurs, est essentielle pour créer le savoir. Il précisait cependant que la propriété intellectuelle créée dans les établissements de recherche de l'Ontario est souvent inconnue de l'industrie.

1.3.2 Ministère de la Recherche et de l'Innovation

Le Ministère a pour mandat d'appuyer la productivité et l'innovation dans les écosystèmes de la recherche, des affaires et de l'entrepreneuriat de l'Ontario en vue de favoriser une prospérité économique et sociale durable. En 2014-2015, le Ministère a octroyé des subventions de recherche de 276 millions de dollars aux établissements postsecondaires, aux hôpitaux de recherche et aux établissements de recherche sans but lucratif, dont 48 % aux universités provinciales. Le solde a été réparti entre les établissements de recherche sans but lucratif (39 %), les hôpitaux de recherche (12 %) et les collèges (1 %). Le Ministère a accordé un montant supplémentaire de 119 millions pour les activités de commercialisation (p. ex. le réseautage pour mettre en rapport les entreprises et les établissements de recherche, l'accès au financement pour développer les nouvelles technologies, et les accélérateurs et incubateurs qui fournissent des locaux et des services de mentorat et de consultation aux entreprises émergentes). En outre, les crédits d'impôt remboursables touchant le revenu des sociétés offerts aux entreprises qui investissent dans la recherche et l'innovation menées dans les universités, ainsi qu'à d'autres établissements de recherche et au secteur privé, ont coûté à la province 193 millions de dollars en 2014-2015 et ont entraîné un manque à gagner en recettes tirées de l'impôt sur le revenu des sociétés de près de 170 millions en 2014. L'**annexe 1** présente les principaux programmes du Ministère qui appuient les activités de recherche en Ontario et facilitent la commercialisation des découvertes et inventions effectuées sur son territoire.

Il existe trois principaux programmes de subventions de recherche pour les universités. Le Programme d'excellence en recherche finance les coûts de fonctionnement directs et indirects de la recherche, dont le but est transformationnel et significatif à l'échelle mondiale. Le Programme d'infrastructure de recherche finance le matériel et les installations de pointe nécessaires pour l'exécution des travaux de recherche. Le Programme de bourses de nouveaux chercheurs vise à aider les chercheurs récemment nommés en Ontario à former des équipes de recherche dans le but d'attirer et de retenir les chercheurs les meilleurs et les plus brillants pour former la prochaine génération de chercheurs et d'innovateurs.

L'objectif des programmes de commercialisation du Ministère est de fournir des services, tels que l'accès au capital, l'accélération des affaires, le mentorat, la formation et le réseautage, aux entreprises, entrepreneurs et chercheurs novateurs. Le Ministère ne verse pas de fonds directement aux universités pour commercialiser la propriété intellectuelle. Plutôt, le financement est octroyé à un réseau d'organisations appelé le Réseau ontarien des entrepreneurs (ROE), qui englobe les Centres d'excellence de l'Ontario (CEO), le Centre de la découverte MaRS, les centres d'innovation régionaux et les centres d'innovation sectoriels. Ces organisations versent à leur tour des fonds aux universités, collèges et autres établissements de recherche, ainsi qu'à des entreprises en démarrage, des entrepreneurs et des sociétés, ou leur fournissent des services. Depuis 2013, le Ministère désigne les principales activités de commercialisation collectivement comme le programme ROE.

Les CEO ont été établis en 1987; il s'agissait alors de sept centres indépendants axés sur la commercialisation de la propriété intellectuelle.

Ces centres ont fusionné en 2004 de manière à former une organisation sans but lucratif indépendante chargée de nouer des partenariats de travail productifs entre les départements de recherche des collèges et universités, les hôpitaux de recherche et l'industrie provinciale, en vue d'inciter l'industrie à exploiter pleinement la recherche de qualité. Cette organisation s'attarde aux domaines et projets qui cadrent avec le Programme d'innovation de l'Ontario et aide à commercialiser la recherche présentant le plus de potentiel pour les avantages économiques ou les répercussions sociales positives. Les CEO ne sont pas seulement financés par le ministère de la Recherche et de l'Innovation, mais aussi par le ministère des Services gouvernementaux et des organismes fédéraux, et reçoivent des contributions de l'industrie. En 2014-2015, les CEO ont touché 49 millions de dollars du ministère de la Recherche et de l'Innovation pour réaliser des initiatives, notamment le Programme de collaboration entre les industries et le secteur postsecondaire et le Programme des accélérateurs de l'entrepreneuriat sur les campus.

Le Centre MaRS est un organisme de bienfaisance enregistré indépendant qui a été créé en 2005. Il collabore avec un réseau de partenaires des secteurs privé et public pour aider les entrepreneurs à lancer et à développer des entreprises novatrices, comme les coentreprises émergentes. En 2014-2015, le Centre MaRS a reçu 17,3 millions de dollars du Ministère pour réaliser des initiatives, tel le Programme d'accélération des affaires qui soutient la mise en place et l'expansion d'écosystèmes d'innovation régionaux en Ontario. Le Centre MaRS accorde aussi des fonds à 17 centres régionaux d'innovation répartis à l'échelle de la province aux fins de la prestation de services comme le mentorat commercial et la préparation des investisseurs. Il offre également des programmes à l'intention des étudiants entrepreneurs qui fréquentent un collège ou une université.

1.4 Environnement de recherche universitaire

L'Ontario compte 21 universités financées par les fonds publics, dont l'une est entièrement financée par le gouvernement fédéral (le Collège militaire royal du Canada). Le but général de la recherche universitaire est de créer des connaissances et des découvertes produisant des résultats pour les universités, d'élaborer des solutions aux défis sociétaux, et de jouer un rôle clé dans l'expérience éducative des professeurs et des étudiants. Lorsque la recherche donne lieu à une propriété intellectuelle ayant une valeur commerciale potentielle, les universités doivent faire preuve d'efficacité dans leurs activités de commercialisation et la protection de leur propriété intellectuelle. Chaque université a nommé un vice-recteur à la recherche qui est responsable de gérer et de coordonner les activités internes de recherche et de commercialisation.

Le vice-recteur à la recherche supervise habituellement trois bureaux : le bureau de recherche, le bureau d'éthique de la recherche, et le bureau de transfert de la technologie. Le bureau de recherche voit à faciliter et à appuyer les activités de recherche, et le bureau d'éthique de la recherche établit les normes déontologiques visant tous les aspects de la recherche et s'assure de leur respect. Le bureau de transfert de la technologie aide les chercheurs à mettre leurs découvertes sur le marché dans le cadre de diverses activités, notamment la protection de la propriété intellectuelle et son évaluation pour en déterminer le potentiel commercial, et fait fonction d'agent représentant les intérêts de l'université et de l'inventeur. Certaines petites universités qui n'ont pas de bureau de transfert de la technologie peuvent recourir aux services d'organisations externes offrant ce service.

D'ordinaire, les inventeurs sont des universitaires ou des étudiants diplômés se spécialisant dans des disciplines particulières qui n'ont ni le temps ni le sens des affaires voulu pour introduire une idée sur le marché. Les bureaux de transfert de la technologie comblent cette lacune en mettant

à contribution leur expertise et leurs contacts dans l'industrie auprès des inventeurs, de façon à accroître la possibilité qu'une technologie ou une invention retienne l'attention des intervenants qui sont le plus en mesure de la mettre sur le marché – à savoir, l'industrie – et qu'elle profite à la société. En contrepartie de cette aide, les inventeurs acceptent souvent de céder certains de leurs droits de propriété ou bénéfices futurs à l'université, conformément à ses politiques.

La **figure 1** résume le processus général pour introduire une invention sur le marché (c.-à-d. la commercialiser).

L'annexe 2 montre la structure de gouvernance typique d'une université en soulignant l'activité de recherche et les principaux liens hiérarchiques, rôles et responsabilités. L'**annexe 3** présente le mandat de l'activité de recherche globale et du bureau de transfert de la technologie de chacune des universités que nous avons visitées.

1.5 Sources de financement de la recherche universitaire

Les universités touchent des sommes substantielles pour la recherche. Pour les cinq exercices se terminant en 2014, les universités ontariennes ont reçu 13 milliards de dollars en fonds destinés à la recherche commanditée. Comme le montre la **figure 2**, la principale source de financement est le gouvernement fédéral (48 %), suivi des subventions ou des fonds sous contrat de sources non gouvernementales (26 %), du gouvernement de l'Ontario (15 %) et d'autres sources (11 %).

Figure 1 : Mise en marché d'une invention par le bureau de transfert de la technologie (BTT) de l'université

Source des données : Adapté du Guide des inventeurs, Office of Technology Licensing, Université Stanford

Figure 2 : Financement de la recherche universitaire en Ontario par source

Source des données : *Rapport financier annuel sur les universités de l'Ontario, 2009-2010–2013-2014*, Conseil des universités de l'Ontario

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total de 5 ans	
Source de financement	(millions $)	(millions $)	(millions $)	(millions $)	(millions $)	**(millions $)**	**(%)**
Gouvernement fédéral[1]	1 201	1 213	1 223	1 328	1 316	**6 281**	**48**
Gouvernement de l'Ontario[2]	362	375	389	480	343	**1 949**	**15**
Organisation non gouvernementale	396	716	818	747	750	**3 427**	**26**
Autre source de revenus (p. ex. dons, revenus de placement, etc.)	563	167	199	221	232	**1 382**	**11**
Total	**2 522**	**2 471**	**2 629**	**2 776**	**2 641**	**13 039**	**100**

1. Voir l'annexe 4 pour les programmes fédéraux de financement de la recherche, 2013-2014.
2. Voir l'annexe 5 pour le financement provincial de la recherche universitaire par ministère et organisme, 2009-2010–2013-2014.

Note : L'exercice est celui des universités, qui couvre la période du 1er mai au 30 avril.

1.5.1 Financement fédéral de la recherche universitaire

La majorité du financement fédéral pour la recherche universitaire vient des trois Conseils, soit les Instituts de recherche en santé du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, et le Conseil de recherches en sciences humaines. Les autres importants organismes subventionnaires sont la Fondation canadienne pour l'innovation et les Chaires d'excellence en recherche du Canada. En 2013-2014, ces organismes ont conjointement fourni aux universités de l'Ontario 80 % du financement fédéral total pour la recherche. Une partie de ces fonds est destinée à la commercialisation de la propriété intellectuelle pour accélérer le développement de technologies prometteuses (p. ex. en acquittant les frais de la mise au point de prototypes) ou pour couvrir les frais des activités de transfert de la technologie (p. ex. les brevets, les études de marché et le réseautage).

L'**annexe 4** décrit les principaux organismes fédéraux de financement de la recherche et leurs contributions aux universités de l'Ontario pour leur exercice terminé en 2014, dernier exercice pour lequel des renseignements sont disponibles.

1.5.2 Financement provincial de la recherche universitaire

D'après le Conseil des universités de l'Ontario, 15 ministères provinciaux ont accordé des fonds de recherche aux universités au cours de leur exercice qui a pris fin en 2014. Les ministères subventionnaires suivants étaient les plus importants : Recherche et Innovation; Santé et Soins de longue durée; Formation, Collèges et Universités; et Agriculture, Alimentation et Affaires rurales. L'**annexe 5** donne des détails sur le financement de recherche provincial versé aux universités de l'Ontario pour les cinq exercices se terminant en 2014, les plus récents pour lesquels des données sont disponibles.

1.5.3 Fonds de dotation pour la recherche universitaire

Les universités disposent généralement de fonds de dotation, dont l'utilisation se limite aux fins dont elles ont convenu avec les donateurs (notamment l'aide financière aux étudiants, les bourses et les activités de recherche) ou celles déterminées par leur conseil d'administration. Les fonds de dotation sont habituellement investis pour préserver le capital, indexé en fonction de l'inflation, et un montant fixe seulement des recettes générées peut être utilisé chaque année. L'université la plus grande que nous avons visitée disposait de fonds de dotation pour la recherche totalisant 219 millions de dollars en 2014, et son taux de dépense annuel se situait entre 3 % et 5 % de la valeur marchande de la dotation.

L'**annexe 6** renferme un glossaire des termes utilisés dans notre rapport.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si :

- le Ministère avait adopté et coordonné des processus efficaces pour verser des fonds de recherche aux universités, surveiller leur utilisation de ces fonds et évaluer les avantages pour la population ontarienne;
- les universités visées disposaient de processus efficaces pour gérer la propriété intellectuelle générée par la recherche interne, y compris reconnaître, protéger, évaluer et commercialiser cette propriété.

La haute direction du Ministère et des universités visitées a examiné et accepté nos objectifs et critères d'audit.

Nous avons principalement mené notre audit au Ministère et aux bureaux de transfert de la technologie de trois universités : l'Université de Toronto, l'Université McMaster (à Hamilton) et l'Université

de Waterloo. Nous avons choisi ces universités car elles ont touché des sommes substantielles pour la recherche et ont collectivement reçu près de la moitié des fonds de recherche universitaire octroyés par la province en 2013-2014. En outre, pour examiner un échantillon de pratiques, nous avons choisi les universités ayant divers modèles de propriété intellectuelle et utilisant différents bureaux de transfert de la technologie pour faciliter la commercialisation.

La **figure 3** donne des renseignements généraux sur les universités retenues et montre leur classement mondial en fonction du rendement et des extrants de recherche par rapport aux 10 principales universités dans le monde de 2012 à 2014 et aux universités qui se sont classées parmi les 10 premières au Canada en 2014. La **figure 4** montre le classement national et international des universités visitées en 2014 dans six domaines de recherche. Le classement est généralement établi d'après le nombre d'articles de recherche publiés, le nombre de citations de la recherche dans d'autres documents et les articles publiés dans des revues scientifiques de haut calibre. L'Université de Toronto s'est classée première au Canada en général et parmi les 100 premières au monde dans tous les domaines de recherche. L'Université McMaster figure au nombre des 100 principales universités à l'échelle mondiale pour la médecine clinique et les sciences sociales, tandis que l'Université de Waterloo s'est classée parmi les 100 meilleures en génie.

Dans notre audit, nous avons examiné des documents pertinents (y compris les accords de financement de la recherche, les politiques des universités relatives au titre de propriété intellectuelle et leurs exigences de déclaration). Nous avons aussi analysé l'information et interviewé le personnel concerné du Ministère et des universités. Nous avons obtenu l'information sur les subventions de recherche, aux fins d'examen, des ministères de la Santé et des Soins de longue durée; de la Formation et des Collèges et Universités; et de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. De plus, nous avons assisté en avril à la conférence de deux jours, Découverte 2015 des Centres d'excellence de l'Ontario, qui a eu lieu à Toronto et a réuni les principaux intervenants de l'industrie, du milieu universitaire et du gouvernement ainsi que des étudiants et entrepreneurs intéressés par les possibilités de réseautage. À la conférence, nous avons recueilli des renseignements sur les services offerts par les organismes publics fédéraux et provinciaux, tels que l'Office de la propriété intellectuelle du Canada, les CEO, ainsi que sur les programmes de capital de risque du ministère de la Recherche et de l'Innovation. Pour les besoins de la comparaison et pour déterminer l'existence de pratiques exemplaires ailleurs, nous avons sondé d'autres administrations et analysé les résultats des sondages sur les indicateurs de rendement des bureaux de transfert de la technologie menés par l'Association of University Technology Managers auprès de nombreuses universités canadiennes et américaines. Enfin, nous avons analysé les résultats d'enquêtes sur l'administration des fonds de recherche par les universités, qui ont été réalisées par la Fondation canadienne pour l'innovation (un organisme fédéral de subvention de la recherche qui, conjointement avec l'Ontario, octroie des fonds pour l'infrastructure de recherche).

Notre travail d'audit sur le programme ROE, y compris les services offerts par les CEO et le Centre MaRS, s'est limité à un examen des indicateurs de rendement et des résultats clés. Notre examen n'a pas porté sur l'administration des fonds de recherche par les universités.

3.0 Résumé

3.1 Gouvernement provincial

En 2008, le gouvernement a déterminé qu'il était essentiel de retirer encore plus de valeur de l'ensemble de ses investissements dans tous les travaux de recherche, y compris les fonds de

Figure 3 : Classement des universités choisies par rapport aux 10 principales universités de recherche à l'échelle mondiale (2012-2014) et aux 10 principales universités canadiennes (2014)

Université	Monde			Canada
	2012	2013	2014	2014
Université Harvard	1	1	1	
Université Johns Hopkins	2	2	2	
Université Stanford	[illegible]	3	3	
Université de Toronto	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**	**1**
Université de Washington (Seattle)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Université de la Californie (Los Angeles)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Université du Michigan (Ann Arbor)	[illegible]	7	7	
Université de la Californie (Berkeley)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Université d'Oxford	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
Institut de technologie du Massachusetts	10	10	[illegible]	
Universités canadiennes				
Université de la Colombie-Britannique	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université McGill	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université de l'Alberta	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université de Montréal	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université McMaster	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**
Université de Calgary	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université d'Ottawa	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université Western	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université Laval	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Université de Waterloo	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**	**[illegible]**

Figure 4 : Principales universités par domaine de recherche, 2014

Domaine	Université de Toronto		Université McMaster		Université de Waterloo	
	Monde	Canada	Monde	Canada	Monde	Canada
Agriculture	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Médecine clinique (p. ex. psychiatrie)	[illegible]	1	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Génie	[illegible]	1	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Sciences de la vie (p. ex. biologie)	[illegible]	1	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Sciences naturelles (p. ex. chimie)	[illegible]	1	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Sciences sociales (p. ex. économie)	[illegible]	1	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

recherche octroyés aux universités. Le ministère de la Recherche et de l'Innovation a été désigné le responsable de l'atteinte de cet objectif. Notre audit a cependant révélé que le Ministère n'effectue pas de coordination ni de suivi des investissements de la province dans la recherche et l'innovation. Il ne dispose pas d'information clé qu'il aurait recueillie auprès d'autres ministères et organismes subventionnaires de la recherche. De plus, il n'a pas d'information pertinente provenant d'agents de prestation de services, dont les CRO, auxquels le Ministère verse des fonds pour offrir aux universités un soutien de la commercialisation. Il est aussi important de souligner que le Ministère n'a pas tenté d'évaluer dans quelle mesure les investissements ont généré de la valeur.

Dans notre audit, nous avons estimé qu'au cours des 5 dernières années, des fonds d'au moins 1,9 milliard de dollars ont été versés pour la recherche universitaire. Ce montant exclut les sommes accordées aux agents de prestation de services (tels les centres régionaux d'innovation) pour offrir des services de commercialisation, ainsi que les incitatifs fiscaux pour les entreprises privées qui investissent dans la recherche universitaire. Sans connaître les retombées des avantages pour la société ou l'économie qui découlent des activités de commercialisation, il est difficile pour le gouvernement de déterminer s'il optimise ses investissements considérables dans la recherche universitaire.

Voici nos observations particulières concernant le Ministère :

Il est temps de mieux mesurer l'optimisation des ressources

- Le Ministère doit élaborer un plan de mise en œuvre pour surveiller s'il optimise les ressources investies dans la recherche et l'innovation, en conformité avec l'orientation stratégique de son Programme d'innovation de 2008. Même s'il a adopté certaines mesures de rendement, ce plan lui permettrait d'améliorer l'évaluation du rendement en établissant des extrants et possiblement des mesures socioéconomiques pour estimer l'impact de ses investissements dans la recherche universitaire et la commercialisation.
- Le Ministère a établi un processus de sélection rigoureux pour l'octroi des subventions aux universités et respecte généralement les directives dans l'attribution des subventions. Cependant, ce processus ne permet pas de confirmer ultérieurement que les résultats de recherche concordent avec ceux énoncés dans les propositions de subvention.
- En 2009, le Ministère, les universités et les autres intervenants ont relevé plusieurs obstacles à la commercialisation, notamment le régime de collaboration fragmenté sans coordination, le manque de capital de risque adéquat, et la surabondance de règlements et de formalités administratives dans le système de commercialisation. Afin de surmonter les obstacles à la commercialisation, le Ministère doit élaborer une stratégie et des plans d'action, assortis d'échéanciers, avec lesquels suivre les progrès dans l'élimination de ces obstacles.

Autres avantages potentiels découlant du financement de la recherche

- Le gouvernement provincial ne possède presque aucuns droits de propriété intellectuelle résultant de la recherche qu'il finance. Cela n'est pas étonnant si l'on compare ce résultat à celui de quelques administrations canadiennes et internationales. Quoi qu'il en soit, nous avons remarqué que les organismes fédéraux américains sont autorisés à utiliser les inventions créées avec des fonds fédéraux pour leurs propres usages sans avoir à payer de redevances. Nous avons recommandé au Ministère d'examiner les avantages et désavantages d'une pratique similaire à l'[illegible]

dans les situations qui peuvent présenter de la valeur pour la province. À l'heure actuelle, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario peut puiser dans les recettes générées par la propriété intellectuelle qui a été créée à l'Université de Guelph avec des fonds publics, et dispose d'un droit non exclusif à perpétuité d'utiliser la propriété intellectuelle en exemption de redevances à des fins internes non commerciales. Par conséquent, au cours des 5 dernières années, il a touché des recettes nettes provenant des licences totalisant 3,3 millions de dollars.

3.2 Universités

Les universités ontariennes reçoivent des sommes substantielles des gouvernements, de l'industrie privée et d'autres sources pour effectuer la recherche. Pendant les 5 années ayant pris fin le 30 avril 2014, elles ont touché plus de 13 milliards de dollars, toutes sources confondues, pour les activités de recherche. D'après les examens antérieurs de la Fondation canadienne pour l'innovation, les universités visitées avaient établi des contrôles efficaces pour gérer les fonds consentis pour l'infrastructure de recherche. Nous avons aussi constaté que le personnel des bureaux de transfert de la technologie des universités visitées possédait une expérience en évaluation du potentiel de la commercialisation des inventions.

Toutefois, les bureaux de transfert de technologie ont l'occasion d'améliorer les aspects suivants de la surveillance de la recherche et de la propriété intellectuelle :

Il est temps de mieux mesurer l'optimisation des ressources

- Les universités font un suivi des principaux indicateurs de commercialisation et résultats de leur bureau de transfert de la technologie, mais elles ne mesurent toujours pas l'impact socioéconomique de leurs activités de recherche et efforts de commercialisation. Il est peut-être temps de remédier à cette situation afin de confirmer plus avant l'atteinte de l'objectif d'optimisation des ressources.

Occasion de mieux protéger la propriété intellectuelle et d'en tirer profit

- Les universités n'obtiennent pas toujours en temps opportun la protection conférée par brevet, ce qui accroît le risque que d'autres parties obtiennent un brevet en se fondant sur l'information publique concernant l'invention. Aux trois universités visitées, le temps moyen écoulé variait de 80 à 188 jours pour un brevet provisoire aux États-Unis, et entre 25 et 211 jours pour les autres types de demandes de brevet.
- Aucun des bureaux de transfert de la technologie visités n'a mentionné la production de recettes à titre d'incitatif. La plupart du temps, ils dépensent plus d'argent pour leur exploitation que ce qu'ils retirent de la propriété intellectuelle avant le versement des redevances aux inventeurs et aux autres parties. Nous avons aussi remarqué que même si les universités possédaient un nombre appréciable de licences actives à la fin de l'exercice clos le 30 avril 2013, le nombre de licences productrices de recettes variait – seulement 3 % à une université, 25 % à une autre et 44 % à la troisième. Par comparaison, les recettes de licence moyennes des universités canadiennes s'élevaient à 61 000 $, alors que celles des universités américaines atteignaient 130 000 $.
- Aucun des bureaux de transfert de la technologie visités n'avait adopté de lignes directrices ou politiques officielles sur la gestion des coûts associés aux efforts de commercialisation. En outre, dans un nombre de cas, nous avons remarqué un retard dans la perception des redevances aux termes des ententes

de propriété intellectuelle productrice de recettes.

- Notre examen des dossiers dans les bureaux de transfert de technologie a révélé l'absence de documentation pour confirmer qu'un processus officiel était utilisé pour évaluer la faisabilité de la commercialisation et pour suivre les décisions et les mesures prises.

Bien que nos constatations concernent les trois universités visitées, nous incitons les autres universités de l'Ontario à revoir nos recommandations à l'**annexe 7** et à donner suite à celles qui peuvent s'appliquer à leurs circonstances particulières.

Notre rapport renferme 15 recommandations, consistant en 27 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Recherche et de l'Innovation souscrit aux recommandations de la vérificatrice découlant de l'audit de la propriété intellectuelle universitaire. Le Ministère prévoit prendre des mesures pour donner suite aux recommandations qui lui sont destinées.

Le Programme d'innovation de l'Ontario de 2008 a produit un cadre stratégique provincial, dont s'est servi le Ministère pour orienter ses activités. Pour faciliter la commercialisation et l'innovation, le Ministère compte également sur le Réseau ontarien des entrepreneurs (ROE), qui englobe 90 centres à l'échelle de la province qui fournissent, en personne ou en ligne, des conseils, des services d'aiguillage, des programmes, des fonds, des ressources matérielles, de la formation et des connexions aux gens qui veulent démarrer ou faire croître une entreprise.

Le Ministère utilise ses programmes pour soutenir l'excellence en recherche et le développement des talents. Il est heureux de constater que la vérificatrice générale reconnaît le caractère complet de son processus de sélection aux fins de l'octroi des subventions aux universités, dans le cadre duquel plus de 75 % des décisions de financement sont harmonisées au Programme d'innovation de l'Ontario. En outre, 4 des 10 principales universités de recherche canadiennes se trouvent en Ontario, soit l'Université de Toronto, l'Université McMaster, l'Université d'Ottawa et l'Université Western. Le Ministère admet toutefois que des améliorations supplémentaires sont requises afin de mieux mesurer les avantages obtenus par les Ontariens.

Le Ministère continuera d'évaluer et de peaufiner les programmes qu'il offre à l'appui de l'innovation en Ontario.

4.0 Constatations détaillées

4.1 Investissements et activités visant la recherche gouvernementale

4.1.1 Absence de coordination des investissements provinciaux dans les activités de recherche et d'innovation

Le Ministère ne fait pas de suivi du financement total de la recherche et de l'innovation à l'échelle de la province

Le Programme d'innovation de l'Ontario de 2008 reconnaissait qu'un grand nombre de ministères et d'organismes effectuent les investissements et les activités en matière d'innovation du gouvernement, y compris le financement de la recherche. Il désignait le ministère de la Recherche et de l'Innovation comme le responsable de la coordination et de la globalité des efforts consentis par la province pour renforcer sa culture d'innovation. Cependant, dans notre audit, nous avons constaté que le Ministère n'était toujours pas parvenu à coordonner efficacement les investissements provinciaux dans les activités de recherche et d'innovation.

En particulier, le Ministère ne connaissait pas le montant total des fonds provinciaux octroyés chaque année, directement ou indirectement, aux

activités de recherche et de commercialisation. Voici des exemples :

- Même si le Ministère nous a présenté une liste des programmes de subvention de la recherche qu'il gère, il n'a pu fournir de liste complète des programmes de l'ensemble des ministères et organismes publics qui financent la recherche. Puisqu'il s'agit du ministère responsable, on pourrait s'attendre à ce qu'il dispose d'une information financière complète sur tous les programmes de financement provinciaux de la recherche et de l'innovation. Sur la base des renseignements recueillis par le Conseil des universités de l'Ontario, nous avons déterminé que le montant total des fonds provinciaux octroyés aux universités pour les activités de recherche s'élevait à au moins 1,9 milliard de dollars pour la période de 5 ans terminée le 30 avril 2014 (voir l'**annexe 5**). Quoi qu'il en soit, ce n'est pas le montant total que le gouvernement provincial a affecté à la recherche et à l'innovation, car il ne comprend pas les subventions de recherche consenties aux instituts de recherche sans but lucratif, aux hôpitaux de recherche et aux collèges, ainsi que les fonds versés par le Ministère aux agents de prestation de services de commercialisation (comme les centres régionaux d'innovation) et les stimulants fiscaux que le ministère des Finances offre aux entreprises privées qui investissent dans la recherche universitaire.
- Le Ministère ne verse pas de fonds directement aux universités pour les activités de commercialisation. Il verse plutôt des paiements de transfert aux CEO et au Centre MaRS, qui apportent leur soutien de commercialisation aux universités. Dans notre audit, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas fait de suivi ni demandé aux CEO ou au Centre MaRS de lui présenter de détails sur le financement ou l'aide fournis aux universités.

Nous avons aussi constaté que le Ministère ne savait pas toujours si la recherche qu'il a financée a créé de la propriété intellectuelle. Les bénéficiaires de fonds de recherche présentent leur rapport de rendement final au Ministère durant la dernière année de financement en soulignant les réalisations accomplies jusqu'à cette date. Pourtant, si la recherche produit un impact ou une valeur, cela se passe probablement plusieurs années après les efforts de commercialisation déployés par les bureaux de transfert de la technologie des universités, et longtemps après l'expiration des exigences de déclaration formulées dans les accords de financement initiaux.

De plus, le Ministère n'a pas adopté de processus pour informer les autres ministères des nouvelles technologies et des innovations développées avec les fonds provinciaux. Il ne fait pas de suivi auprès des ministères ou organismes gouvernementaux qui avaient exprimé de l'intérêt pour un projet de recherche, afin de déterminer s'ils utilisaient les inventions ayant résulté de la recherche ou s'ils tiraient d'autres avantages des fonds versés. Les demandeurs de fonds de recherche sont encouragés à joindre des lettres d'appui à leurs propositions de recherche pour obtenir un financement. Ces lettres viennent généralement du secteur privé mais, dans certains cas, de ministères et d'organismes publics avec lesquels les chercheurs ont pris contact. Le Ministère nous a fait savoir qu'il revenait aux ministères et organismes qui ont fourni ces lettres de faire le suivi des résultats de la recherche.

RECOMMANDATION 1

À titre de responsable de la coordination et de la globalité des efforts consentis par l'Ontario pour renforcer sa culture d'innovation, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit établir des processus pour suivre et surveiller le financement provincial direct et indirect de la recherche et de l'innovation, ainsi que les nouvelles technologies et les inventions découlant de ce financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient d'évaluer les méthodes utilisées pour suivre et surveiller le financement provincial direct et indirect total destiné à la recherche et à l'innovation, ainsi que les nouvelles technologies et les inventions qui sont produites au moyen de ce financement.

Par exemple, dans le budget de 2015, le gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre un processus commun d'inscription pour tous les bénéficiaires de paiements de transfert. Cela permettra d'avoir un aperçu et d'effectuer une surveillance de la relation financière complète entre le gouvernement et les partenaires de prestation des services. Lorsqu'il aura été pleinement mis en oeuvre, ce processus facilitera l'agrégation exacte et entière de l'information détaillée sur la relation financière entre la province et les bénéficiaires de paiements de transfert, notamment les établissements qui reçoivent du financement pour la recherche et l'innovation.

Absence de plan pour mettre en oeuvre le Programme d'innovation de 2008

Le Ministère n'a pas élaboré de plan pluriannuel général pour mettre en oeuvre l'orientation stratégique énoncée dans le Programme d'innovation de 2008. Ce programme se voulait une stratégie de recherche et d'innovation ciblant les secteurs économiques prioritaires dans lesquels investir, car ils présentaient un avantage stratégique pour l'Ontario et renforçaient sa position mondiale. Il ne comportait pas de plan de mise en oeuvre qui aurait précisé les initiatives clés, les livrables officiels, les échéanciers et les objectifs. Un plan détaillé aurait comporté des mécanismes de surveillance pour assurer que des mesures sont prises dans les échéanciers fixés.

Depuis la parution du Programme d'innovation de 2008, le Ministère a publié trois documents de planification stratégique visant des secteurs particuliers : la Stratégie de commercialisation des sciences de la vie (2010), le Rapport sur les technologies propres (2010) et la Stratégie pour le secteur de l'eau (2014). Ces documents définissent l'orientation stratégique, mais ne constituent pas des plans de mise en oeuvre, car ils ne renferment pas de détails sur les initiatives clés, les livrables, les mesures du rendement et les objectifs qui seraient utiles pour donner suite aux stratégies.

RECOMMANDATION 2

Le ministère de la Recherche et de l'Innovation a intérêt à élaborer et à mettre en oeuvre un plan pluriannuel pour donner suite à l'orientation stratégique du Programme d'innovation ainsi qu'aux objectifs et initiatives de recherche et d'innovation de la province. Le plan devrait être suffisamment détaillé pour exposer clairement les livrables et fixer des échéanciers et des cibles pour concrétiser les stratégies, les initiatives et les programmes clés en matière de recherche et d'innovation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan pluriannuel pour donner suite à l'orientation stratégique du Programme d'innovation ainsi qu'aux objectifs et initiatives de recherche et d'innovation de la province.

Bien que le Ministère ne dispose pas d'un plan pluriannuel officiel expressément lié au Programme d'innovation, il a mis en oeuvre des programmes qui concordent avec le Programme d'innovation, par exemple le Réseau ontarien des entrepreneurs (anciennement, le Réseau ontarien d'excellence), le soutien au capital de risque et au financement de l'innovation, et l'investissement dans des programmes de recherche.

Le suivi fait par la province des progrès liés au Programme d'innovation de 2008 laisse à désirer

Comme mentionné ci-haut, le Programme d'innovation de 2008 ne comportait pas d'échéancier de mise en oeuvre ni d'objectifs de rendement. Néanmoins, la province s'est engagée à élaborer une fiche de rendement pour mesurer les progrès, et en rendre compte, dans ses investissements en innovation et pour effectuer des comparaisons avec d'autres administrations.

En 2010, le Ministère a proposé une fiche comptant 23 indicateurs clés et a mesuré le rendement de la province en matière d'innovation en utilisant les données disponibles à cette date. La province a obtenu les cotes « faible » dans deux catégories (commercialisation et investissement privé); « satisfaisant » dans quatre domaines (développement et transfert de la technologie, rendement économique, relations et soutien, et entreprises ayant une capacité de recherche et développement); et « bien » dans trois autres domaines (investissement public, recherche et éducation dans l'optique du rendement de l'innovation, et études supérieures et recherche publique se rapportant à la capacité d'innovation). Le Ministère a choisi 9 administrations, en fonction de la taille de la population et du produit intérieur brut, aux fins de comparaison par rapport aux 23 indicateurs. Il s'agissait de trois provinces canadiennes (la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec), de deux États américains (le Massachusetts et la Pennsylvanie) et de trois pays (Israël, l'Australie et la Suède). En général, le rendement de l'Ontario était favorable comparativement à celui des autres provinces, mais inférieur à celui des administrations étrangères.

En l'absence d'évaluation subséquente par le Ministère, nous avons examiné le rapport annuel sur l'innovation (*Les performances du Canada : Bilan comparatif*) publié par le Conference Board du Canada pour 2015. L'Ontario était la province la mieux cotée en ce qui concerne l'innovation. Toutefois, le Conference Board a attribué à la province sa cote la plus faible (« D ») pour les catégories de l'investissement en R-D des entreprises, des brevets et de la productivité de la main-d'oeuvre. La cote attribuée par le Conference Board indiquerait que la province doit apporter des améliorations dans ces domaines.

Les résultats de l'évaluation effectuée par le Ministère en 2010 n'ont pas été publiés et aucune autre évaluation n'a été effectuée depuis, ce qui signifie que l'efficacité des dépenses provinciales affectées à la recherche au cours des cinq dernières années n'a pas été évaluée.

Les indicateurs du domaine public révèlent les progrès limités du Programme d'innovation de l'Ontario

Durant notre audit, nous avons noté que le Ministère faisait souvent référence au classement mondial de l'écosystème des entreprises émergentes pour déterminer le classement comparable des écosystèmes provinciaux. Ce classement mondial sert à classer périodiquement les principaux écosystèmes mondiaux pour les entreprises technologiques. La Silicon Valley est arrivée en première place et a servi de repère pour la comparaison et la mesure des autres écosystèmes. En 2012, deux villes ontariennes se sont classées parmi les 20 principaux écosystèmes mondiaux, Toronto tenant le 8e rang et Waterloo le 16e. En 2015, Toronto et Waterloo occupaient des rangs inférieurs, soit le 17e et le 24e respectivement. Le rapport n'a pas précisé la raison de ce recul important dans le classement de Toronto et de Waterloo, mais cela suscite une inquiétude et nécessite une analyse ultérieure par la province.

RECOMMANDATION 3

Pour évaluer les progrès liés au Programme d'innovation de l'Ontario de 2008 et pour établir des comparaisons entre la province et les administrations semblables, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit procéder à des évaluations périodiques par rapport aux indicateurs de la fiche de rendement et présenter des rapports publics sur les résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient d'évaluer périodiquement les progrès du Programme d'innovation de l'Ontario en fonction des indicateurs de la fiche de rendement et de présenter des rapports publics sur les résultats.

Le Ministère a effectué un suivi des mesures du rendement (comme les brevets, le personnel affecté à la recherche et au développement dans les secteurs privé et public, et l'investissement dans l'infrastructure de recherche) qui englobent des données sur différents volets du système d'innovation provenant de sources accessibles au public, par exemple les publications de Statistique Canada, de Thomson Reuters, la Fondation canadienne pour l'innovation et les trois Conseils.

4.1.2 Absence de stratégie ministérielle, mais prise de certaines mesures par le Ministère, pour surmonter les obstacles à la commercialisation

Le Ministère n'a pas formulé de stratégie de commercialisation globale afin d'éliminer les obstacles à la commercialisation de la propriété intellectuelle. En 2009, le Ministère et Industrie Canada ont tenu une table ronde sur les obstacles à la commercialisation de la recherche universitaire. Au nombre des participants se trouvaient des représentants de l'industrie, des bureaux de transfert de la technologie des universités et du Centre MaRS (centre régional d'innovation situé à Toronto). Le groupe a cerné plusieurs obstacles et proposé des mesures pour en éliminer certains. Voici les principaux obstacles à la commercialisation discutés :

- le régime de collaboration fragmenté, qui ne coordonne pas ses efforts;
- l'absence d'orientation stratégique sur les technologies et les domaines scientifiques;
- le système lacunaire de gestion du savoir, qui ne comporte aucun mécanisme pour comprendre les exécutants, les réalisations et leur emplacement;
- l'accent limité sur les partenariats et les alliances liés au transfert de la technologie;
- la surabondance de règlements et de formalités administratives dans le système de commercialisation;
- le manque de capital de risque adéquat;
- les indicateurs, tels que les brevets, les licences et les déclarations, qui sont trop restreints pour mesurer les résultats réels de la commercialisation.

Ces dernières années, le Ministère a lancé de nombreux programmes de commercialisation et, de concert avec le ministère des Finances, a instauré des crédits d'impôt et des exemptions fiscales pour surmonter certains de ces obstacles. Toutefois, il n'a pas établi de système pour suivre les progrès accomplis dans l'élimination des obstacles à la commercialisation cernés en 2009.

En 2008, la province a créé l'exonération fiscale ontarienne pour la commercialisation afin de permettre aux entreprises émergentes du domaine des technologies de l'information et de la communication, qui commercialisent la propriété intellectuelle développée dans les universités et collèges canadiens, d'obtenir un remboursement pour l'ensemble des impôts et de l'impôt minimal sur les sociétés payés au cours de leurs 10 premières années d'exploitation. Toutefois, cette exemption fiscale visant à promouvoir la commercialisation s'est révélée inefficace. Les entreprises admissibles doivent présenter une demande au Ministère pour obtenir un certificat d'admissibilité. Jusqu'ici, un seul certificat a été délivré et aucune demande d'exemption fiscale n'a été présentée.

RECOMMANDATION 4

Pour lever les obstacles à la commercialisation de la propriété intellectuelle, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit lancer une nouvelle consultation auprès des intervenants afin d'examiner les obstacles actuels, élaborer

une stratégie et un plan d'action assorti d'un échéancier de mise en oeuvre, et suivre les progrès réalisés dans l'élimination de ces obstacles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera tous les ans l'éventail complet des résultats en matière de commercialisation, et il consultera les membres de l'écosystème (c'est-à-dire les membres du ROE) afin d'élaborer des programmes et d'ajuster ceux-ci en fonction des conditions économiques courantes et de l'état de l'écosystème.

Le Ministère souligne que les programmes de commercialisation ont été créés pour surmonter les obstacles. Par exemple, le ROE a été établi et structuré de manière à remédier aux préoccupations en :

- faisant en sorte qu'il soit plus facile pour les entrepreneurs de démarrer et de faire croître leurs entreprises dans tous les secteurs de l'économie;
- aidant les entrepreneurs à accéder aux programmes et aux services dont ils ont besoin;
- mobilisant les connaissances et les ressources au sein des collèges et des universités pour soutenir l'innovation et la commercialisation dirigées par les entreprises;
- coordonnant les ressources et les programmes provinciaux, fédéraux, régionaux et du secteur privé;
- veillant à ce que les rôles des différentes organisations ne se chevauchent pas et se complètent mutuellement.

4.1.3 Sélection de projets de recherche

Critères de sélection des demandeurs de fonds de recherche associés au Programme d'innovation

Le Programme d'innovation de 2008 a ciblé quatre secteurs économiques pour des investissements stratégiques initiaux, où l'Ontario occupait une position importante à l'échelle mondiale : la bioéconomie et les technologies propres, les technologies de santé avancées, la recherche et la fabrication pharmaceutiques, ainsi que les médias numériques et les technologies d'information et de communication. Le Ministère a adopté un processus de sélection rigoureux pour attribuer les subventions dans le cadre des programmes d'excellence en recherche, d'infrastructure de recherche et de bourses de nouveaux chercheurs. Pour connaître le financement accordé par chaque programme au cours des cinq dernières années, se reporter à l'**annexe 1**. D'après les lignes directrices adoptées par le Ministère pour ces trois principaux programmes de subventions de la recherche universitaire, la préférence est accordée aux propositions de projet dans les secteurs prioritaires du Programme d'innovation de 2008. Nous avons examiné tous les projets ayant obtenu une subvention de recherche depuis le début du Programme d'innovation de 2008 et constaté qu'au moins les trois quarts des fonds ont été octroyés à des projets des secteurs prioritaires. Particulièrement, 76 % des bourses de nouveaux chercheurs, 79 % des subventions pour d'importantes infrastructures de recherche, et 97 % des subventions pour l'excellence en recherche ont été attribuées aux projets proposant de mener une recherche dans les secteurs cibles.

Les propositions de financement associées au Programme d'excellence en recherche sont évaluées dans quatre catégories, dont l'une concerne l'impact potentiel de la recherche qui est basé sur les facteurs de commercialisation (p. ex. le potentiel sur le marché), les avantages économiques (dont l'accroissement possible de la productivité et de la compétitivité de l'Ontario), et les avantages sociétaux (tels que la préservation de l'environnement). Les proposants retenus devaient obtenir une note minimale de 85 % dans cette catégorie. Les propositions relatives au Programme d'infrastructure de recherche sont évaluées, entre autres, en fonction du potentiel économique et des répercussions sociales, et les proposants retenus doivent obtenir une note minimale de 80 % dans ces domaines.

4.1.4 Surveillance par le Ministère de l'utilisation des fonds

Les résultats finals de la recherche ne sont pas comparés aux résultats potentiels énoncés dans la proposition

Alors que le Ministère a établi un processus de sélection rigoureux pour l'attribution des subventions dans le cadre des programmes d'excellence en recherche et d'infrastructure de recherche, nous avons confirmé qu'il ne compare pas les résultats obtenus au titre de l'impact à ceux formulés dans les demandes de subventions présentées à l'origine. Une telle analyse serait utile pour déterminer si les universités surestiment les avantages des recherches proposées pour obtenir un financement.

Améliorations requises pour mesurer l'impact des investissements du Ministère dans la recherche et la commercialisation

Le Ministère a établi des indicateurs de rendement pour ses trois principaux programmes de subventions de recherche universitaire. La **figure 5** présente les indicateurs de rendement qui ont fait l'objet d'un suivi par le Ministère et les résultats

Figure 5 : Résultats et mesures de rendement des principaux programmes de subvention de recherche, 2009-2010–2013-2014

Source des données : ministère de la Recherche et de l'Innovation

Aspect mesuré par l'indicateur	N°	Indicateur[1]	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total sur 5 ans (depuis la création)
Transfert des connaissances	1	Invention déclarée	197	191	212	263	212	**1 075**
	2	Demande de brevet	117	161	193	219	152	**842**
	3	Brevet décerné	54	33	84	60	105	**336**
	4	Licence active	41	49	74	78	98	**340**
	5	Entreprise émergente ou dérivée[2]						**172**
	6	N^{bre} d'employés de l'entreprise dérivée						**830**
Qualité de la recherche	7	Citation	29 017	32 650	85 195	60 424	48 376	**255 662**
	8	Publication	5 647	5 683	8 307	5 169	5 586	**30 392**
Perfectionnement des chercheurs talentueux	9	Personnel hautement qualifié affecté aux projets de recherche universitaire	14 718	13 575	17 557	15 040	13 078	**73 968**
		Chercheur	3 514	3 025	3 947	2 676	3 029	**16 191**
		Boursier postdoctoral	1 430	1 485	1 917	1 218	1 528	**7 578**
		Titulaire de doctorat	2 672	2 146	3 269	3 121	2 524	**13 732**
		Titulaire de maîtrise	2 899	3 043	3 423	1 819	2 172	**13 356**
		Titulaire de baccalauréat	3 059	2 421	3 540	3 958	2 272	**15 250**
		Autre	1 144	1 455	1 461	2 249	1 553	**7 862**
	10	Grade des membres de l'équipe de recherche[1]	1 104	1 328	1 695	1 283	1 350	**6 760**
		Doctorat	180	213	314	268	330	**1 305**
		Maîtrise	417	403	672	479	491	**2 462**
		Baccalauréat	507	712	709	536	529	**2 993**

1. Les résultats annuels sont agrégés pour l'ensemble des programmes cadres de subvention de recherche du ministère de la Recherche et de l'Innovation – Programmes d'infrastructure de recherche, d'excellence en recherche et de bourses de nouveaux chercheurs – sauf pour l'indicateur n° 10 qui comprend seulement les résultats des deux derniers programmes.
2. Résultats combinés depuis la création des programmes d'infrastructure de recherche, d'excellence en recherche et de bourses de nouveaux chercheurs.

combinés des trois programmes de subventions de recherche pour les cinq derniers exercices. Le Ministère se sert de ces indicateurs pour évaluer le transfert des connaissances; la qualité de la recherche; et la capacité de rehausser le savoir, la formation et les compétences des chercheurs talentueux de la province. L'information utilisée pour évaluer le rendement est tirée des rapports d'étape annuels que les bénéficiaires de subvention soumettent au Ministère dans le cadre des programmes d'infrastructure de recherche, d'excellence en recherche et de bourses de nouveaux chercheurs. Concernant le Programme d'infrastructure de recherche, des renseignements supplémentaires sur le rendement proviennent de la Fondation canadienne pour l'innovation, qui coparraine ce programme et recueille des données de rendement auprès des bénéficiaires de subvention. Le Ministère compile cette information pour les programmes individuels et les trois programmes combinés.

Le Ministère a aussi élaboré des indicateurs de rendement des activités de commercialisation qu'il finance. Les principaux indicateurs de rendement servant à évaluer les activités de commercialisation sont présentés à la **figure 6**. Cette figure comprend les résultats pour les deux derniers exercices seulement, car le programme ROE a été créé en 2013 et le Ministère employait auparavant différentes mesures du rendement.

Les résultats de rendement pour les fonds de recherche démontrent qu'au cours de la période de 5 ans (2009-2010 à 2013-2014), les subventions de recherche ont contribué à la création de 172 entreprises émergentes comptant 830 employés. En outre, ces résultats montrent que durant les 2 derniers exercices (2013-2014 et 2014-2015), les activités de commercialisation subventionnées par le Ministère ont créé 1 055 nouvelles entreprises, plus de 10 800 emplois et maintenu près de

Figure 6 : Principaux résultats et mesures de rendement des activités de commercialisation, 2013-2014 et 2014-2015

Source des données : ministère de la Recherche et de l'Innovation

Indicateur de rendement	2013-2014	2014-2015	Total
Économie			
Nouveaux emplois créés	6 482	4 350	**10 832**
Emplois maintenus	9 773	6 679	**16 452**
Nouvelles entreprises créées	811	244	**1 055**
Nouveaux clients – Canada	3 534 984	8 547 914	**12 082 898**
Chiffres de ventes – Canada (millions $)	230	211	**441**
Chiffres de ventes globaux (millions $)	463	406	**869**
Propriété intellectuelle			
Publications évaluées par les pairs et publiées	286	172	**458**
Demandes de brevet déposées	999	804	**1 803**
Brevets décernés	290	301	**591**
Licences octroyées	32	35	**67**
Inventions déclarées et déposées	185	65	**250**
Développement de produits			
Prototypes développés	2 365	3 052	**5 417**
Procédés améliorés	1 395	1 390	**2 785**
Produits lancés et mis en marché	1 667	2 588	**4 255**
Services lancés et mis en marché	1 497	2 270	**3 767**
Procédés améliorés lancés et mis en marché	1 767	4 183	**5 950**

16 500 emplois existants. Toutefois, l'exactitude de ces résultats est mise en doute.

Des précisions suivent sur ces résultats et d'autres préoccupations concernant l'approche adoptée par le Ministère pour évaluer le rendement en matière de recherche et de commercialisation.

- Les indicateurs de rendement des programmes de subventions de recherche et de commercialisation reposent principalement sur des mesures axées sur les activités, sans toutefois évaluer les impacts. Mis à part le suivi des emplois créés et maintenus et des entreprises émergentes, le Ministère n'a pas établi de mécanisme pour estimer les impacts ou les avantages pour la population ontarienne (aussi appelés avantages socioéconomiques). L'Ontario n'est pas la seule dans cette situation. Aucune autre des administrations examinées au Canada et à l'étranger n'a diffusé de mesures de rendement socioéconomiques. En 2010, la Fondation canadienne pour l'innovation, organisme subventionnaire fédéral, a publié une étude décrivant six types d'avantages socioéconomiques (notamment les améliorations des traitements de santé, les bienfaits environnementaux et les mesures réglementaires resserrées) servant à évaluer la recherche, mais elle n'avait pas élaboré de mesures de rendement pour en saisir les répercussions. Comme nous l'avons appris lors de nos discussions avec des représentants de la Fondation, du Conseil de la recherche universitaire de l'Ontario (un groupe de travail du Conseil des universités de l'Ontario) et le personnel des bureaux de transfert de la technologie des universités visitées, il peut s'agir d'un domaine pour lequel tous les intervenants peuvent élaborer collectivement des mesures utiles afin d'évaluer les impacts et les avantages pour la population de la province. Le Programme d'innovation de 2008 faisait état du besoin de mesurer et de déclarer les résultats pour ce qui est de leur impact sur l'économie et la qualité de vie. De plus, le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, un organisme consultatif indépendant du gouvernement provincial, a publié un rapport en 2015 intitulé *Mesurer les retombées économiques des établissements d'enseignement postsecondaire*, qui soulignait la nécessité pour les gouvernements et les universités d'évaluer les résultats de la recherche appliquée qui ont une incidence sur la société.
- Le Ministère ne distingue pas le financement de la recherche de base de celui de la recherche appliquée. La recherche de base, aussi appelée recherche pure, est une activité scientifique visant à rehausser notre compréhension de la nature ou d'autres phénomènes et à accroître les connaissances fondamentales. La recherche appliquée repose sur les théories scientifiques et les nouvelles idées provenant de la recherche de base pour concevoir de nouvelles technologies ou techniques, afin d'intervenir dans les phénomènes naturels et de les modifier ou de régler des problèmes pratiques. Donc, même si la recherche de base ne produit pas directement d'invention ou de découverte ayant un potentiel commercial, elle n'en demeure pas moins une activité bénéfique, car elle crée des moyens de faire progresser la recherche appliquée. Selon une étude de recherche publiée par l'Université de Regina, la recherche de base et la recherche appliquée sont complémentaires. En l'absence de connaissances de base au fil des générations, il ne peut y avoir de recherche appliquée ni d'innovation viable du point de vue commercial à long terme. Il peut alors sembler que le rendement de la recherche de base laisse à désirer si celle-ci est évaluée en fonction d'indicateurs de transfert des connaissances (tels que le nombre d'inventions, de brevets et de licences déclarés). C'est pourquoi les indicateurs de rendement

de la recherche de base doivent différer de ceux de la recherche appliquée.

- Les résultats du rendement des programmes de commercialisation sont incomplets et douteux, et ceux des initiatives de commercialisation sont fondés sur des sondages effectués auprès de clients par les agents de prestation de services (p. ex. les CEO et le Centre MaRS). Les clients bénéficiant d'un soutien de commercialisation sont essentiellement de petites et moyennes entreprises, y compris celles en démarrage. Le Ministère a reconnu que les résultats de rendement sont limités, étant fondés sur des sondages. Ces limites comprenaient un faible taux de réponse et le changement de la clientèle d'une année à l'autre. Par exemple, les résultats dans le rapport annuel 2014-2015 du Programme d'accélération des affaires, administré par le Centre MaRS, étaient fondés sur un taux de réponse de 30 %. D'ailleurs, d'après le Ministère, seulement 4 % des clients d'un centre régional d'innovation ont répondu au sondage de 2014-2015. Le taux de réponse des bénéficiaires de subvention de recherche ne suscitait pas de problèmes semblables, car leur financement est fonction du respect des exigences de déclaration. Le Ministère nous a informés que les agents de prestation devaient réviser les contrats conjointement avec leurs clients d'ici avril 2016 afin d'améliorer le taux de réponse.
- Il y a aussi un risque d'information en double. Le Ministère a fait savoir que des clients reçoivent un soutien de commercialisation de plus d'un des programmes qu'il finance, et ils présentent des rapports à plusieurs agents de prestation, qui peuvent soumettre les mêmes résultats de rendement pour tous les programmes, ce qui surestime le rendement global. En outre, on ne peut garantir que l'information déclarée aux programmes de commercialisation sur le nombre d'inventions, de brevets et de licences n'était pas aussi comprise dans les mesures du rendement pour les subventions de recherche.
- Les résultats de rendement pour les programmes de financement et de commercialisation de la recherche ne sont pas rendus publics. Ces résultats servent au Ministère à des fins internes, mais ne sont pas connus du public malgré la recommandation du Conseil ontarien de la recherche et de l'innovation, organe consultatif du Ministère, de rendre des comptes et de faire preuve de transparence. Le gouvernement a réitéré le besoin de diffuser régulièrement des rapports. En 2014, la première ministre a avisé par écrit le ministre de la Recherche et de l'Innovation que l'une des priorités du Ministère était de promouvoir la transparence et la reddition de compte en créant un site Web où publier les résultats pour l'ensemble des investissements gouvernementaux en innovation, qu'ils soient réussis ou non, y compris leur impact sur l'emploi, la croissance et les innovations secondaires.

RECOMMANDATION 5

Pour optimiser ses investissements dans les activités de recherche et de commercialisation, le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) doit :

- déterminer la fraction des fonds de recherche affectée à la recherche de base par rapport à la recherche appliquée et élaborer des indicateurs appropriés pour chaque type;
- collaborer avec les intervenants pour élaborer collectivement des mesures du rendement efficaces afin d'évaluer les avantages socioéconomiques pour la population ontarienne;
- rehausser la fiabilité des résultats de rendement en adoptant des mesures pour augmenter le taux de réponse des clients qui reçoivent des soutiens de commercialisation ainsi qu'en élaborant des processus pour éliminer l'information en double;

- rendre publics les résultats de rendement pour les programmes de financement et de commercialisation de la recherche.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient d'élaborer des méthodes pour faire un suivi concernant la recherche de base par rapport à la recherche appliquée. Il souligne que la délimitation entre recherche de base et recherche appliquée n'est pas toujours évidente et varie selon les secteurs. Le Ministère estime qu'il est avantageux de maintenir un gabarit de rapport standard et uniforme afin de tenir compte de l'éventail d'indicateurs et de minimiser le fardeau de production de rapports.

Le Ministère compte poursuivre le travail consistant à élaborer des indicateurs socioéconomiques.

Comme le mentionne le rapport d'audit, le Ministère a collaboré avec son partenaire de collecte de données pour améliorer les réponses aux sondages. Le Ministère est au courant des difficultés associées à la collecte de renseignements fiables et complets sur les jeunes sociétés et les entreprises en démarrage. Malgré ces difficultés, les données recueillies par le Réseau ontarien des entrepreneurs (ROE) sont inégalées ailleurs dans le monde sur le plan de la quantité. Le Ministère convient de continuer à améliorer ses pratiques de collecte de données pour surmonter ces difficultés.

Le Ministère accepte de rendre publics les résultats de rendement pour le financement de la recherche et de la commercialisation de la recherche.

4.2 Droit de propriété intellectuelle

Le droit de propriété intellectuelle s'entend du droit de posséder cette propriété, de participer aux bénéfices futurs tirés de sa vente ou de la concession de licences ou de l'utiliser en exemption de redevances. Les accords de financement de la recherche et les politiques universitaires précisent habituellement les droits des inventeurs, des universités et des commanditaires de la recherche. La **figure 7** résume les politiques relatives au titre de propriété intellectuelle et à la participation aux bénéfices des trois universités visitées.

4.2.1 Habituellement, la province ne réclame pas de droit à la propriété intellectuelle découlant de la recherche qu'elle finance

Nous avons examiné un échantillon de contrats et d'accords de financement conclus par les ministères provinciaux, les universités et les CEO, et avons constaté qu'aucun n'accordait à la province un droit à la propriété intellectuelle créée avec les fonds publics.

Les contrats passaient sous silence cette question ou renvoyaient à la politique de l'établissement sur le titre de propriété intellectuelle. De plus, sauf dans un cas, les contrats n'accordaient pas au gouvernement le droit de participer à l'avenir aux bénéfices tirés de la vente de propriété intellectuelle ou de la concession de licences, ni le droit d'utiliser la propriété intellectuelle en franchise de redevances. Une exception était l'accord cadre de recherche entre le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (MAAARO) et l'Université de Guelph. Cet accord accordait au Ministère une partie des recettes et un droit non exclusif à perpétuité d'utiliser la propriété intellectuelle en exemption de redevances à des fins internes non commerciales. Au cours des 5 dernières années, le MAAARO a touché des recettes de licences nettes de 3,3 millions de dollars, soit une part d'environ 25 %.

4.2.2 Les droits de propriété intellectuelle varient entre les différents commanditaires de la recherche universitaire

Dans notre comparaison des commanditaires de la recherche universitaire, nous avons constaté une

Figure 7 : Politiques relatives au titre de propriété intellectuelle et à la participation aux bénéfices des universités visitées

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Université	Politique relative au titre de propriété	Politique relative à la répartition des recettes
Université de Toronto	Le titre est détenu conjointement par l'université et l'inventeur au moment de la création, à moins que le droit de propriété ait été cédé (en entier ou en partie) à un tiers, aux termes d'une entente écrite préalable. Au moment de la commercialisation, la propriété exclusive est cédée à l'université si l'inventeur lui demande une aide et un soutien. La propriété exclusive est cédée à l'inventeur s'il choisit de commercialiser lui-même l'invention.	• L'université commercialise l'invention : 40 % à l'inventeur et 60 % à l'université (bureau de transfert de la technologie, département ou fonds de soutien de la recherche future). • L'inventeur commercialise l'invention : 75 % à l'inventeur et 25 % à l'université (département ou fonds de soutien de la recherche future).
Université McMaster	L'université détient le titre, à moins que les droits aient été cédés à un tiers aux termes d'une entente écrite préalable. L'inventeur (chercheur universitaire seulement) peut obtenir la propriété exclusive avec l'approbation du Conseil de la propriété intellectuelle.	• L'université commercialise l'invention : 50 % à l'université et 50 % à l'inventeur ou réinvestissement dans la recherche future (le Conseil de la propriété intellectuelle détermine la ventilation). • L'inventeur commercialise l'invention : 25 % à l'université.
Université de Waterloo	Le ou les créateurs détiennent le titre, à moins que les droits aient été cédés à un tiers aux termes d'une entente de parrainage.	• L'université commercialise l'invention : généralement, 75 % à l'inventeur et 25 % à l'université (la moitié est attribuée à la direction et le solde à la faculté d'origine). • L'inventeur commercialise l'invention : 100 % à l'inventeur.

similarité entre le gouvernement fédéral et l'Ontario, qui ne détenaient ni l'un ni l'autre de droit à la propriété intellectuelle. Les partenaires sectoriels possédaient des droits de propriété, sauf dans les cas où leurs employés participaient à la réalisation de la recherche avec du personnel ou des ressources universitaires. Pourtant, contrairement au gouvernement de l'Ontario, les partenaires sectoriels avaient normalement le droit de participer aux futurs bénéfices.

Les universités jouissaient aussi d'un droit à la propriété intellectuelle à l'opposé du gouvernement de l'Ontario. Deux universités visitées disposaient d'un certain degré de participation (100 % si elles assumaient le rôle d'agent de commercialisation) et participaient aux bénéfices futurs, qu'elles assument ou non les fonctions d'agent de commercialisation. La troisième université n'avait pas de droit de propriété et participait seulement aux bénéfices si elle était responsable de la commercialisation. Contrairement à la province, les trois universités pouvaient utiliser la propriété intellectuelle en franchise de redevances à des fins non commerciales (p. ex. la recherche, l'enseignement et l'administration), même dans les cas où l'inventeur détenait le titre exclusif de la propriété intellectuelle et l'université ne s'occupait pas de la commercialisation.

4.2.3 Habituellement, les autres administrations publiques ne réclament pas de droit à la propriété intellectuelle

En comparant d'autres administrations canadiennes et étrangères qui financent la recherche universitaire, nous avons observé que leurs normes relatives au titre de propriété et à la participation

[illegible]

[illegible]

[illegible]

RECOMMANDATION 6

[illegible]

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient d'évaluer les avantages et les inconvénients associés à l'adoption de cette approche.

4.3 Surveillance par les universités de la recherche et de la propriété intellectuelle

4.3.1 D'après les examens de la Fondation canadienne pour l'innovation, des contrôles adéquats sont en place pour gérer les fonds de recherche

[illegible]

réfère aux résultats des examens effectués par la Fondation.

Les trois universités visitées avaient fait l'objet d'un examen au cours des deux dernières années, mais deux d'entre elles seulement disposaient de rapports d'examen récents. Elles ont obtenu une cote satisfaisante pour tous les principaux critères d'évaluation examinés. La troisième université s'attendait à recevoir le rapport de ses résultats en décembre 2015.

4.3.2 Mesures du rendement

Chaque année, l'Association of University Technology Managers (AUTM) sonde les universités sur un certain nombre de mesures du rendement. Cet exercice permet aux universités de comparer les résultats de commercialisation à l'échelle du Canada. La figure 8 compare les principaux indicateurs pour les universités visitées et d'autres universités canadiennes et américaines pour l'exercice 2013-2014. En général, les universités visitées n'avaient pas établi de mesure du rendement pour les bureaux de transfert de la technologie, outre celles qu'elles avaient déclarées dans leurs réponses au sondage de l'AUTM.

Les universités ne mesurent pas l'impact socioéconomique de la recherche et de l'innovation

Tout comme le Ministère, les universités utilisaient des mesures axées sur les activités qui ne permettent pas de déterminer de façon exhaustive

Figure 8 : Principaux indicateurs et résultats de commercialisation des bureaux de transfert de la technologie pour l'exercice terminé en 2014

Source des données : Sondages sur les activités d'octroi de licences, exercice 2014, Association of University Technology Managers

	Universités ontariennes visitées			Universités canadiennes aux fins de comparaison			Universités américaines aux fins de comparaison		
	Universités[1]			Universités[2]			Universités[3]		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Dépenses de recherche totales[4] (millions $)	424	275	181	564	411	463	812	1,605	887
Demandes de brevet déposées	78	83	32	119	105	81	543	555	590
Brevets américains décernés	17	2	5	32	23	22	89	94	187
Déclarations d'invention reçues	147	71	29	128	128	90	452	453	481
Inventions déclarées comprises dans les licences exécutées	62	24	4	27	44	39	n/a	139	106
Entreprises émergentes fondées	20	3	12	3	6	5	10	13	23
Nbre de licences actives à la fin de l'exercice	203	183	298	328	239	239	699	713	1,400
Licences productrices de recettes durant chaque exercice	65	154	7	83	55	32	270	376	655
Licences produisant des recettes de plus de 1 M$ durant l'exercice	3	0	0	2	1	0	3	2	6
Total des recettes tirées des licences au cours de l'exercice[4] (milliers $)	34 664[5]	2 284	320	5 897	4 819	557	17 332	16 527	108 605

1. Nº 1 = Université de Toronto; nº 2 = Université McMaster; et nº 3 = Université de Waterloo (la seule université visitée n'ayant pas d'école de médecine).
2. Universités de grandes provinces canadiennes.
3. Universités américaines réalisant d'importants travaux de recherche.
4. Dollars canadiens ou américains, le cas échéant.
5. Ce chiffre est une anomalie, car il comprend un paiement de 27 millions de dollars tiré d'une technologie ayant franchi une étape décisive en 2014 : le début d'un essai de phase 3. Les recettes moyennes tirées de licences ont totalisé 4,6 millions de dollars de plus que durant la période quinquennale précédente.

S.O. – Aucun chiffre n'était compris dans l'ensemble de données. Le nombre de l'exercice précédent était de 106.

l'impact socioéconomique de leurs activités de recherche et de leurs efforts de commercialisation. En outre, certaines mesures existantes n'étaient pas utiles. Par exemple, il serait préférable de connaître le nombre de nouvelles entreprises toujours en exploitation après cinq ans plutôt que le nombre créé au cours de l'année écoulée. La **section 4.1.4** ci-dessus présente l'évaluation détaillée des avantages économiques et sociaux pour la population ontarienne.

La propriété intellectuelle génère peu de recettes pour les universités

Aucun des bureaux de transfert de la technologie ne croyait que la production de recettes constituait un incitatif clé. Leur personnel a fait savoir que leurs objectifs consistaient principalement à nouer des partenariats efficaces avec l'industrie, les entreprises, les gouvernements et le milieu de la recherche universitaire, à transformer les idées en produits et services viables du point de vue commercial, et à créer des entreprises et des emplois procurant des avantages sociaux et économiques.

À l'instar des universités d'autres administrations, les trois bureaux de transfert de la technologie visités sont généralement en situation déficitaire. Comme le montre la **figure 9**, de 2011-2012 à 2013-2014, deux bureaux ont tiré moins de recettes de leur propriété intellectuelle que ce qu'a coûté leur exploitation au cours de la période. L'autre bureau a tiré des recettes de la propriété intellectuelle qui étaient inférieures à ses frais d'exploitation pour deux des trois exercices. D'après une étude de 2009, plus de la moitié des bureaux de transfert de la technologie des universités sondées aux États-Unis généraient moins d'argent que ce que leur coûtait l'exécution du programme. De plus, seulement 16 % des bureaux de transfert de la technologie des universités américaines étaient autosuffisants et généraient des recettes suffisantes

Figure 9 : Recettes provenant de la propriété intellectuelle comparativement aux dépenses engagées par le bureau de transfert de la technologie de chaque université visitée

Source des données : Bureaux de transfert de la technologie des trois universités visitées

	2011-2012 (milliers $)	2012-2013 (milliers $)	2013-2014 (milliers $)
Université de Toronto			
Recettes avant leur répartition	6 102	3 005	34 664
Recettes versées à l'université*	1 192	1 489	9 469
Dépenses du bureau de transfert de la technologie	2 965	2 767	2 260
Bénéfices nets [pertes nettes] de l'université	(1 773)	(1 278)	7 209
Université McMaster			
Recettes avant leur répartition	2 120	2 370	2 284
Recettes versées à l'université*	1 014	1 119	1 110
Dépenses du bureau de transfert de la technologie	1 903	1 780	2 179
Bénéfices nets [pertes nettes] de l'université	(889)	(661)	(1 069)
Université de Waterloo			
Recettes avant leur répartition	706	559	320
Recettes versées à l'université*	s.o.	s.o.	s.o.
Dépenses du bureau de transfert de la technologie	1 371	1 438	1 601
Bénéfices nets [pertes nettes] de l'université	s.o.	s.o.	s.o.

* Les recettes versées à l'université comprennent toutes celles touchées par un bureau quelconque, p. ex. le bureau de transfert de la technologie, le bureau de recherche, les facultés, etc.

S.O. – Données non disponibles

pour couvrir leurs frais d'exploitation, après avoir versé des redevances aux inventeurs.

Un nombre d'études expose les raisons des difficultés qu'éprouvent les bureaux de transfert de la technologie à couvrir leurs frais de fonctionnement à partir des revenus que tirent les universités des inventions. Un groupe d'experts fédéral a déclaré, dans le rapport de 2011, *Review of Federal Support to Research and Development*, qu'il était difficile pour les sociétés d'innovation au fort potentiel de croissance (c.-à-d. les entreprises émergentes) de se procurer le capital dont elles ont besoin pour assurer leur viabilité commerciale. Une étude universitaire de 2014 a aussi souligné que les bureaux de transfert de la technologie n'exercent pas de contrôle direct sur le montant des recettes en redevances générées, ce montant dépendant plutôt de l'efficacité de la technologie, de l'état du marché et des efforts des entreprises de concession de licences.

Afin de déterminer le degré d'efficacité des bureaux de transfert de la technologie des trois universités visitées pour ce qui est de la commercialisation de la propriété intellectuelle, nous avons recueilli des données sur (1) les recettes moyennes globales provenant chaque année de licences générant des recettes (en utilisant les données de l'Association of University Technology Managers pour la période de cinq ans allant de 2009-2010 à 213-2014) et sur (2) le pourcentage moyen global de licences générant des recettes de plus d'un million de dollars par année (au moyen des mêmes données). À ce propos, nous avons fait les constatations suivantes :

- Pour l'élément (1), nous avons comparé les recettes annuelles moyennes des trois universités visitées à celles de l'ensemble des universités canadiennes déclarantes combinées et à celles de l'ensemble des universités américaines déclarantes combinées. Les moyennes nationales étaient de 130 000 $ pour l'ensemble des universités américaines déclarantes combinées et de 61 000 $ pour l'ensemble des universités canadiennes déclarantes combinées. Aux trois universités visitées, les moyennes étaient de 13 000 $, 59 000 $ et 160 000 $ respectivement.
- Pour l'élément (2), nous avons comparé les pourcentages annuels moyens des trois universités visitées à ceux de l'ensemble des universités canadiennes déclarantes combinées et de l'ensemble des universités américaines déclarantes combinées. Les moyennes nationales étaient de 1,07 % pour l'ensemble des universités américaines déclarantes combinées et de 0,81 % pour l'ensemble des universités canadiennes déclarantes combinées. Une seule des universités que nous avons visitées a déclaré détenir des licences générant plus d'un million de dollars par année (qui représentaient 2,3 % de la totalité de ses licences produisant des recettes). L'une des deux autres universités visitées nous a dit avoir une seule technologie qui générait des recettes annuelles supérieures à un million de dollars, mais ces recettes étaient tirées de plusieurs accords de licence non exclusifs et ne seraient donc pas reflétées dans les données. L'autre université a mentionné qu'elle axait ses efforts sur la création de sociétés et qu'elle reportait la perception de recettes jusqu'à ce que les sociétés commencent à être rentables.

Il faut améliorer les rapports publics sur le rendement

À chaque université visitée, nous avons examiné l'information sur le rendement communiquée par le bureau de transfert de la technologie au vice-recteur à la recherche, et avons remarqué qu'un seul bureau faisait régulièrement rapport sur ses mesures du rendement.

Deux universités seulement rendaient publics les rapports annuels sur la recherche, qui renfermaient de l'information sur les fonds de recherche, les prix de reconnaissance et les distinctions. Une seule université rendait compte de certaines mesures du rendement relatives aux efforts de commercialisation consentis par le bureau de transfert de la technologie.

Importantes découvertes de recherche aux trois universités visitées

Nous avons demandé aux universités quelles étaient certaines de leurs plus importantes découvertes de recherche jusqu'à présent. La **figure 10** résume les découvertes ou inventions mentionnées.

RECOMMANDATION 7

Conjointement avec les organismes gouvernementaux qui les parrainent, les universités doivent élaborer des mesures du rendement socioéconomique afin de communiquer clairement les résultats de leurs recherches et efforts de commercialisation.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités conviennent que des mesures du rendement socioéconomique s'avéreraient utiles pour évaluer les résultats des efforts de recherche et de commercialisation, mais elles ont toutes mentionné que de tels renseignements seraient difficiles à recueillir compte

Figure 10 : Importantes découvertes et inventions mentionnées par les universités visitées

Source des données : Universités visitées

Découverte ou invention	Université de Toronto	Université McMaster	Université de Waterloo
1	Insuline (1921) – découverte et production initiale à des fins commerciales	Questionnaire sur les maladies inflammatoires de l'intestin (IBDQ) (1997) – questionnaire sur la qualité de vie de patients atteints de maladies gastro-intestinales; utilisé par les entreprises pharmaceutiques et biotechnologiques pour les essais cliniques sur les traitements pour ces maladies	Compilateurs FORTRAN (années 1960) – compilateurs WATFOR et WATFIV, qui ont révolutionné l'informatique
2	Pablum (1930) – création des premières céréales transformées pour bébés	Instrument de mesure du développement de la petite enfance (2007) – outil électronique utilisé pour évaluer et mesurer le développement des enfants	Moteur de recherche textuelle (1988) – développement d'une base de données textuelle interrogeable pour l'Oxford English Dictionary, qui a mené à la création de la société Open Text Corporation
3	Combinaison de protection contre l'accélération (1942) – invention transformée par la suite en combinaison spatiale	Technologie de panel de virus des voies respiratoires (2006) – outil technologique de biomarqueurs intégré à un appareil diagnostique pour détecter les virus des voies respiratoires	Parois drainantes perméables (années 1990) – technologie de traitement des eaux souterraines utilisée à l'échelle du globe pour nettoyer les sites industriels contaminés
4	Microscope électronique (1938) – conception du premier microscope électronique au monde	OSCAR (2005) – logiciel pour les dossiers médicaux largement utilisé au Canada et dans le monde	Traitement quantique de l'information (2007) – record mondial actuel pour un processeur quantique de 12 qubits
5	Stimulateur cardiaque (1951) – création du premier cardiostimulateur	Analyse multivariable (2002) – processus breveté servant à analyser des lots de données volumineux dans le but d'améliorer un procédé ou la qualité d'un produit; aussi utilisé pour surveiller et optimiser les systèmes de fabrication dans les secteurs chimique, alimentaire et énergétique	Indice Structural Similarity (SSIM) (2004-2014) – logiciel, récipiendaire d'un prix Emmy dans la catégorie ingénierie (2014), qui prédit avec exactitude comment les humains perçoivent la qualité des images et des vidéos

tenu de l'ampleur et du volume des activités de recherche effectuées dans les universités.

Une université a dit qu'étant donné que les organismes de financement déterminent généralement les éléments qui sont requis aux fins des rapports de recherche, les organismes gouvernementaux devraient exercer collectivement un leadership en ce qui concerne l'établissement d'exigences harmonisées au titre des rapports. Cela rendrait possibles la mesure et la comparaison de l'impact socioéconomique de la recherche subventionnée par le gouvernement.

Deux universités ont indiqué qu'elles examineraient la possibilité de collaborer avec des organismes gouvernementaux subventionnaires pour déterminer des mesures appropriées du rendement socioéconomique. Une autre université a fait savoir qu'elle envisagerait l'adoption d'approches concernant la collecte systématique de mesures socioéconomiques.

RECOMMANDATION 8

Les universités doivent revoir leurs exigences de déclaration relatives aux mesures du rendement de la recherche et cerner les occasions d'intégrer de l'information plus détaillée à leurs rapports de recherche annuels et rapports de gestion destinés à la haute direction.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités souscrivent à cette recommandation. Deux universités ont indiqué qu'elles continueront d'évaluer la pertinence des indicateurs et de mettre ceux-ci à jour, au besoin. La troisième a mentionné qu'elle entreprendra un examen de ses exigences liées aux rapports de recherche en consultation avec les intervenants clés et qu'elle cherchera à déterminer les renseignements qui doivent être déclarés dans un rapport de recherche annuel et dans les rapports de gestion.

4.4 Activités de commercialisation des universités

4.4.1 Déclaration d'inventions à l'université

Une déclaration est un avis écrit confidentiel qui est présenté au bureau de transfert de la technologie de l'université pour l'informer de la création d'une invention, au moyen des ressources universitaires, par les professeurs, les employés, les étudiants ou le personnel du secteur privé qui travaille en collaboration avec l'université. Il s'agit de la première reconnaissance officielle auprès de l'université de la création de la propriété intellectuelle.

Les politiques de chaque université visitée exigent que l'ensemble du personnel et des étudiants déclarent à leur bureau de transfert de la technologie la propriété intellectuelle associée aux découvertes. Chaque université a un formulaire standard de déclaration d'invention, que les inventeurs doivent remplir et soumettre au bureau de transfert de la technologie. Ce formulaire comprend habituellement l'information suivante : la description de l'invention, les sources de financement à l'appui de sa création, les inventeurs et collaborateurs de l'invention (internes ou externes) et les détails de la propriété intellectuelle qui ont été communiqués au public, le cas échéant.

La **figure 11** montre le nombre d'inventions déclarées de 2009-2010 à 2013-2014 aux bureaux de transfert de la technologie des universités visitées. Nous avons comparé les dépenses totales au titre de la recherche et le nombre d'inventions déclarées au cours d'un exercice. Nous avons remarqué qu'au cours de la période quinquennale, deux universités avaient dépensé en moyenne près de 5 millions de dollars en fonds de recherche pour chaque invention générée déclarée, et une université avait engagé 2,6 millions. Par contre, en utilisant les données de l'AUTM pour la période quinquennale de 2008-2009 à 2012-2013, nous avons observé que les frais moyens engagés par toutes les universités canadiennes et américaines pour produire une invention s'élevaient à

Figure 11 : Nombre d'inventions déclarées par les universités visitées et fonds de recherche engagés pour chaque invention déclarée, 2009-2010–2013-2014

Source des données : Universités visitées et Association of University Technology Managers

	Nombre d'inventions déclarées					Moyenne sur 5 ans		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Nbre d'inventions déclarées	Dépenses de recherche totales (milliers $)	Dépenses de recherche par invention déclarée (milliers $)
Université de Toronto	136	192	158	166	147	160	422 807	2 646
Université McMaster	54	68	77	65	71	67	291 408	4 349
Université de Waterloo	45	43	26	47	29	38	186 268	4 902

3,3 millions et à 2,7 millions de dollars respectivement. Deux universités visitées exigent la déclaration de l'invention même lorsque l'inventeur n'a pas l'intention de la commercialiser. L'autre université, ayant le nombre le plus faible d'inventions déclarées et le montant de fonds de recherche le plus élevé par invention, n'avait pas réclamé de droit de propriété et n'exigeait pas des inventeurs qu'ils déclarent leurs créations s'ils n'avaient pas l'intention de demander au bureau de transfert de la technologie de la commercialiser. Quelques questions au sujet du processus de déclaration des inventions sont exposées dans les sous-sections suivantes.

Les universités peuvent faire davantage pour assurer la déclaration de toutes les inventions

Il revient aux chercheurs de déclarer leurs découvertes au bureau de transfert de la technologie. Les universités visitées ne peuvent donc assurer l'intégralité de la déclaration de la propriété intellectuelle. Chaque université publie sur son site Web les politiques de déclaration de la propriété intellectuelle. De plus, les bureaux de transfert de la technologie présentent des exposés au personnel et aux étudiants intéressés pour les informer de ses services et politiques se rapportant à la propriété intellectuelle. Nous avons obtenu copie des documents des exposés et constaté qu'ils n'indiquaient pas que les universités exigeaient des chercheurs qu'ils déclarent leurs inventions.

Dans les trois universités visitées, le nombre d'inventions déclarées pouvait constituer l'un des facteurs pris en compte dans les examens annuels du rendement des professeurs, ce qui peut avoir une incidence à l'avenir sur les promotions, les augmentations salariales au mérite et la permanence. Toutefois, dans notre audit, nous avons constaté que les départements obtenaient directement du professeur l'information pour les examens annuels du rendement, p. ex. le nombre de découvertes ou d'inventions déclarées, au lieu de l'obtenir de façon indépendante du bureau de transfert de la technologie. Nous avons confirmé auprès du personnel du bureau de transfert que l'information sur les découvertes communiquée par les professeurs pour les besoins de l'évaluation du rendement n'avait pas été combinée ou comparée aux inventions déclarées au bureau de transfert de la technologie. On peut avancer que si les départements utilisaient uniquement les déclarations faites au bureau de transfert de la technologie pour les examens du rendement, les professeurs seraient plus portés à déclarer leurs inventions au bureau.

Nous avons aussi observé que les bureaux de transfert de la technologie ne contrôlaient pas les rapports d'étape rédigés périodiquement par les bénéficiaires de subvention de recherche, parfois avec l'appui du bureau de recherche universitaire, qui étaient ensuite présentés à leur organisme subventionnaire, afin d'assurer la déclaration intégrale des inventions. Comme mentionné

ci-haut, le ministère de la Recherche et de l'Innovation exige des bénéficiaires de subvention de recherche qu'ils soumettent un rapport sur l'état d'avancement du projet et ses réalisations. Des exigences de rapport semblables figurent dans les accords de financement du gouvernement fédéral et de l'industrie privée. Le suivi de ces rapports permettrait de relever les inventions non déclarées.

Les chercheurs ont besoin de directives au sujet de l'utilisation des ressources universitaires pour créer la propriété intellectuelle

Il se peut que les découvertes mobilisant d'importantes ressources universitaires ne soient pas déclarées dans deux universités visitées, qui exigent qu'elles le soient même lorsque les inventeurs n'ont pas l'intention de les commercialiser. Cela pourrait causer une perte de revenus pour l'université, ou la nouvelle technologie pourrait être commercialisée à l'extérieur de la province. Les inventeurs qui n'utilisent pas d'importantes ressources universitaires obtiennent par défaut le titre de propriété intellectuelle sans être tenus de déclarer ou de divulguer les recettes à l'université ou de les partager avec celle-ci à l'avenir. Il revient à la faculté des différents chercheurs de confirmer que d'importantes ressources universitaires n'ont pas été utilisées. Toutefois, les bureaux de transfert de la technologie n'ont pas adopté de directives décrivant la nature et l'envergure des efforts que les facultés doivent déployer pour vérifier que les ressources universitaires n'ont pas été utilisées. Nous avons noté que deux bureaux de transfert de la technologie n'avaient pas conservé de documents sur le travail effectué par les facultés pour confirmer l'utilisation de ressources universitaires importantes.

RECOMMANDATION 9

Pour faire en sorte que l'ensemble de la propriété intellectuelle créée avec les ressources universitaires soit déclaré, les universités doivent :

- élaborer des lignes directrices pour aider les facultés à évaluer les ressources universitaires utilisées pour créer la propriété intellectuelle et exiger que les évaluations soient documentées;
- communiquer clairement les exigences de déclaration relatives aux inventions dans les exposés du bureau de transfert de la technologie devant le personnel et les étudiants;
- exiger de toutes les facultés qu'elles utilisent seulement les déclarations faites directement au bureau de transfert de la technologie pour les examens du rendement;
- utiliser les rapports d'étape sur la recherche subventionnée transmis aux organismes subventionnaires pour anticiper et suivre l'ensemble des inventions déclarées.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités souscrivaient généralement à cette recommandation.

En ce qui concerne les deux universités visitées qui exigeaient une divulgation même dans les cas où l'inventeur n'a pas l'intention de procéder à une commercialisation, l'une d'elles a indiqué qu'elle envisagera l'élaboration de lignes directrices officielles pour faciliter l'évaluation des ressources universitaires utilisées dans la création de la propriété intellectuelle. L'autre université n'a pas fourni de plan d'action étant donné que, aux termes de sa politique, le créateur est le détenteur de la propriété intellectuelle.

Toutes les universités étaient d'accord avec l'idée de communiquer clairement les exigences de divulgation relatives aux inventions au moyen de présentations et sur leur site Web.

En ce qui a trait à la recommandation visant à exiger que toutes les facultés utilisent seulement les déclarations faites directement au bureau de transfert de la technologie pour les examens du rendement, une université a

mentionné qu'elle examinerait la faisabilité d'un tel processus. Une autre université a indiqué qu'elle était en train de s'assurer qu'il y avait une communication suffisante de l'information sur les déclarations aux facultés. La troisième université a dit qu'elle prévoyait donner suite à cette recommandation dans le cadre de la mise en oeuvre à venir de la communication en ligne des déclarations relatives aux inventions.

Pour ce qui est de la recommandation concernant l'utilisation des rapports d'étape sur la recherche subventionnée pour faire le suivi des déclarations, deux universités ont mentionné qu'elles envisageraient cette possibilité. L'autre université ne voyait pas la nécessité de procéder à un suivi des déclarations éventuelles, étant donné que, aux termes de sa politique, elle ne détenait aucun droit de propriété intellectuelle.

4.4.2 Évaluation de la déclaration des inventions

Après qu'une découverte ou invention est déclarée au bureau de transfert de la technologie, la première étape du processus de transfert est d'évaluer si l'invention déclarée justifie l'investissement de ressources supplémentaires pour son développement ultérieur et sa commercialisation.

Les bureaux de transfert de la technologie visités évaluaient les inventions en fonction de quatre facteurs :

- les avantages techniques de l'invention;
- le degré d'engagement de l'inventeur à appuyer l'invention durant le processus de commercialisation;
- la qualité marchande (prise en compte des obstacles à la mise en marché, des délais avant la mise en marché, de la croissance potentielle, des tendances de l'industrie et de la clientèle éventuelle);
- la brevetabilité, ou l'existence de demandes de brevet préalables relatives à l'invention.

L'évaluation débute habituellement lorsque le personnel du bureau de transfert de la technologie rencontre l'inventeur afin de mieux comprendre les avantages techniques de l'invention et d'évaluer le degré d'engagement de ce dernier à l'appuyer durant le processus de commercialisation. Le personnel des bureaux nous a dit qu'en l'absence d'un appui soutenu de l'inventeur ou d'une solide base technologique de l'invention, il est difficile de la commercialiser. Étant donné que les bureaux s'adressent souvent à l'industrie privée afin d'obtenir une licence pour l'invention, la technologie doit être solide. Pour obtenir un brevet, le bureau de transfert de la technologie doit suivre le processus, où il doit démontrer au bureau des brevets qu'il est justifié de breveter l'invention. Parce que l'inventeur est souvent la principale source d'information et d'expertise technologique concernant l'invention, sa participation est requise afin d'accroître la probabilité d'obtenir un brevet. Le processus d'évaluation comporte aussi l'examen des aspects techniques de l'invention décrite dans le formulaire de déclaration, la recherche d'antériorités de brevets (s'il y a lieu), et l'analyse du marché et des technologies concurrentes, afin de déterminer le potentiel de commercialisation de l'invention et la probabilité de succès, facteurs qui orientent la stratégie de commercialisation.

En général, nous avons noté que le personnel des bureaux de transfert de la technologie qui évalue le potentiel de commercialisation des inventions déclarées était qualifié pour le faire. De nombreux employés qui effectuent les évaluations sont titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat et évaluent généralement les inventions déclarées dans les domaines étroitement liés à leurs antécédents éducatifs et à leur expérience.

Nous avons soulevé les questions suivantes concernant l'évaluation des inventions déclarées.

L'évaluation du potentiel commercial des inventions est subjective

Le personnel des bureaux de transfert de la technologie a précisé qu'il n'existe pas de critères explicites pour l'évaluation du potentiel commercial en raison de la nature unique de chaque déclaration. C'est pourquoi le processus d'évaluation demeure subjectif. Notre examen des pratiques d'évaluation employées par d'autres administrations n'a pas relevé de critères supplémentaires ou plus explicites, ce qui confirme la nature subjective du processus d'évaluation. Compte tenu de cette subjectivité, il serait prudent qu'un autre membre du bureau de transfert de la technologie procède à une évaluation de deuxième niveau, surtout dans le cas des inventions complexes. Toutefois, les universités visitées n'avaient pas mis en place de processus d'examen de deuxième niveau officiel. Les bureaux de transfert de la technologie ont précisé que leur personnel se rencontrait régulièrement pour discuter d'enjeux liés aux déclarations et sollicitait les commentaires de collègues, bien que cela ne constitue pas un processus officiel d'examen de deuxième niveau qui précède l'acceptation.

Les bureaux de transfert de la technologie ne font pas de suivi officiel des délais d'évaluation

L'évaluation en temps opportun des inventions déclarées est importante pour assurer la protection conférée par brevet, car une demande de brevet déposée tardivement entraîne le risque que d'autres personnes présentent en premier une demande de brevet. Nous avons noté que chaque bureau de transfert de la technologie visité avait fixé une différente cible pour l'achèvement de l'évaluation initiale, soit de 4 semaines, 45 jours et 3 mois. Pourtant, aucun bureau ne faisait de suivi officiel de la conformité à cette cible.

Les décisions de commercialisation ne sont pas documentées

Nous avons remarqué que les bureaux de transfert de la technologie avaient différents documents à l'appui d'une décision de commercialiser une invention. L'un d'eux avait fait appel à une organisation extérieure pour évaluer un peu plus de la moitié des inventions déclarées. Ce bureau externe utilisait un formulaire d'évaluation officiel pour consigner l'évaluation initiale de la brevetabilité et de la qualité marchande. Pourtant ce document n'était pas compris dans les dossiers de 30 % des projets que nous avons examinés. Les deux autres bureaux n'avaient pas de processus officiel pour documenter les décisions d'évaluation. Ils informaient plutôt les inventeurs de leurs décisions de vive voix ou par courriel.

Un seul bureau avait adopté une politique exigeant un examen annuel des décisions de poursuivre ou de cesser les efforts pour protéger et commercialiser les inventions. Cependant, nous n'avons pu confirmer si des examens avaient été effectués, car aucun n'avait été documenté. Les deux autres bureaux n'avaient pas de politique officielle sur la réévaluation des projets. Selon les trois bureaux, les inventions sont constamment évaluées durant le processus de commercialisation. En effet, le personnel s'emploie à négocier et à conclure des accords de licence, détermine s'il y a lieu de déposer une demande de protection de brevet, prend des dispositions pour obtenir des fonds de développement supplémentaires et communique avec les inventeurs. Nous avons examiné les dossiers mais n'avons pu confirmer si une évaluation continue avait eu lieu, car la documentation disponible était limitée, comme décrit ci-dessous.

RECOMMANDATION 10

En l'absence de critères objectifs pour évaluer le potentiel commercial des inventions déclarées, les bureaux de transfert de la technologie des universités ont intérêt à élaborer un processus officiel pour discuter et contester les décisions relatives à ce potentiel, notamment en soumettant les évaluations à un examen de deuxième niveau.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Une université a indiqué qu'il serait utile de disposer de meilleurs processus pour discuter et contester les décisions. Cette université a mentionné qu'elle officialisera son processus de discussion et de contestation des décisions, et qu'elle améliorera la documentation. Une autre université a fait savoir qu'elle examinera la possibilité d'instaurer un examen de deuxième niveau formel de toutes les déclarations en ce qui a trait aux éléments liés au personnel, à la charge de travail et aux échéanciers. La troisième université a dit qu'elle maintiendrait sa pratique actuelle consistant à mobiliser les participants au marché durant une période pouvant aller jusqu'à un an pour déterminer s'il existe un marché pour la technologie.

RECOMMANDATION 11

Pour s'assurer que les évaluations de commercialisation sont achevées dans un délai raisonnable afin de ne pas retarder les demandes de brevet, les bureaux de transfert de la technologie des universités doivent :

- fixer des échéanciers pour l'achèvement des évaluations en tenant compte du type ou de la complexité des inventions;
- effectuer un suivi et un examen officiels du temps consacré aux évaluations et réduire les retards.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Toutes les universités souscrivaient généralement à la recommandation et ont établi des échéanciers internes pour l'exécution des évaluations de commercialisation. Deux universités ont mentionné qu'elles mettront en place des mécanismes formels de suivi pour vérifier le respect des échéanciers établis.

Deux universités ont indiqué qu'il peut y avoir des raisons justifiant le report des demandes de brevet. Par exemple, il peut être nécessaire de recueillir des données de recherche additionnelles à l'appui de demandes plus larges et pour assurer la validité des demandes, ou encore de gérer prudemment le calendrier d'une demande pour retarder une hausse des coûts.

4.4.3 Protection de la propriété intellectuelle

La protection de la propriété intellectuelle sert à appuyer la création d'idées valables et à prévenir leur vol. La protection prend différentes formes selon la nature de la propriété intellectuelle. Le droit d'auteur est utilisé pour protéger les oeuvres littéraires, musicales, dramatiques ou artistiques; les marques de commerce servent à protéger les logos, mots, slogans, symboles ou motifs qui démarquent un produit ou un service; et les brevets protègent les inventions et les nouvelles technologies, telles que les machines, les appareils, les équipements, les procédés et leurs améliorations. Un brevet procure aux inventeurs et aux titulaires du titre de l'invention un droit exclusif d'une durée limitée, afin d'empêcher que d'autres la fabriquent, l'utilisent ou la vendent. La majorité des administrations à l'échelle mondiale, y compris le Canada, exploitent un système de brevet fondé sur le principe du premier déposant, selon lequel le premier inventeur qui dépose une demande de brevet a priorité sur toute autre personne voulant faire breveter la même invention.

C'est seulement après l'expiration d'un brevet qu'une personne autre que le titulaire de brevet peut librement fabriquer, utiliser ou vendre l'invention. Au Canada, un brevet est accordé pour une période maximale de 20 ans à compter de la date de la demande. Les droits conférés par un brevet canadien sont valides partout au Canada, mais non à l'étranger. De même, les brevets étrangers ne protègent pas une invention au Canada. Ainsi,

les inventeurs doivent présenter une demande de brevet distincte dans chaque pays.

Le bureau de transfert de la technologie assume initialement les frais de brevet, puis ils sont acquittés par le partenaire du secteur privé qui achète la technologie ou concède des licences à des fins commerciales. Les frais de brevet peuvent être substantiels durant la période de validité de 20 ans. Les frais versés seulement au bureau des brevets au cours de cette période peuvent atteindre 5 600 $ pour un brevet canadien ordinaire et environ 13 000 $ pour un brevet américain. En général, les frais juridiques pour obtenir un brevet s'élèvent à des dizaines de milliers de dollars ou plus selon la complexité de l'invention ou si une demande de brevet est déposée dans plus d'une administration.

La plupart des inventions américaines font l'objet d'une demande de brevet, car les États-Unis constituent un marché plus vaste pour les sociétés qui souhaitent concéder une licence relative à une nouvelle technolgie et pour les utilisateurs des inventions, et parce que ce pays accorde un brevet provisoire moyennant 150 $. Un brevet provisoire assure une certaine protection, car la date de dépôt du brevet est enregistrée et l'inventeur est confirmé à titre de premier déposant. Ainsi, le bureau de transfert de la technologie dispose d'un délai de 12 mois pour engager le processus officiel de demande de brevet dans les administrations de son choix. Durant cette période, le bureau cherche à intéresser un partenaire sectoriel et procède à la validation de marché, afin de déterminer s'il est justifié de poursuivre les efforts.

Nous avons soulevé les questions suivantes à ce sujet :

- Le délai du dépôt d'une première demande de brevet varie d'une université à l'autre et peut être trop long dans certains cas. Le dépôt tardif d'une demande accroît le risque de refus du brevet puisque la technologie peut déjà avoir été brevetée. Nous avons examiné le délai entre la date de la déclaration et le dépôt de la demande initiale d'un brevet de tout genre, p. ex. un brevet provisoire américain, un traité de brevet de société ou un brevet officiel dans un pays quelconque, pour un échantillon d'inventions déclarées entre 2011-2012 et 2013-2014 dans les universités visitées. Le délai moyen variait de 80 à 188 jours pour un brevet provisoire américain et de 25 à 211 jours pour les autres types de demandes, comme le montre la **figure 12**.
- Certaines inventions ont été annoncées avant l'obtention d'un brevet. Le fait de parler publiquement d'une invention avant qu'elle soit brevetée nuit à la capacité de l'inventeur d'obtenir la protection par brevet. Notre examen des formulaires de déclaration d'invention présentés à chaque université visitée a révélé qu'entre 2011-2012 et 2013-2014, de 24 % à 40 % des inventeurs ont dit avoir publié de l'information sur leur invention avant de la déclarer au bureau de transfert de la technologie. Les ententes entre les professeurs et les universités ainsi que les accords de financement de la recherche pour les programmes

Figure 12 : Délai écoulé avant le dépôt de la demande initiale de brevet provisoire ou officiel[1] pour un échantillon d'inventions déclarées entre 2011-2012 et 2013-2014

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des données fournies par les universités

	Brevet provisoire américain (nbre de jours)		Brevet officiel – Toutes administrations (nbre de jours)	
	Délai moyen	**Délai maximal**	**Délai moyen**	**Délai maximal**
Université de Toronto	188	647	211	290
Université McMaster	108	380	s.o.[2]	s.o.[2]
Université de Waterloo	84	279	25	49

1. Les demandes de brevet officiel comprennent toutes les demandes, sauf celles pour un brevet provisoire américain.
2. Dans l'échantillon des inventions déclarées soumises à l'examen, les demandes initiales se rapportaient à un brevet provisoire américain.

de subventions que nous avons examinés ne renfermaient pas de restrictions relatives à la diffusion des résultats de recherche avant d'obtenir un droit de propriété intellectuelle et de prendre les dispositions requises pour la protéger. En outre, des professeurs peuvent prendre connaissance de ces exigences lors des séances d'information libres données par les bureaux de transfert de la technologie, mais une seule université visitée avait publié une politique officielle sur son site Web pour mettre en garde contre la déclaration publique des découvertes.

RECOMMANDATION 12

Pour assurer la protection adéquate de la propriété intellectuelle, les universités ou leur bureau de transfert de la technologie, le cas échéant, doivent :

- voir à ce que les contrats avec les associations de professeurs et les chercheurs contiennent des dispositions pour les informer de l'importance de ne pas divulguer les inventions avant de présenter une demande de brevet;
- déposer une demande de brevet dans les plus brefs délais, le cas échéant, pour réduire le risque que d'autres personnes le fassent en premier et les empêcher d'obtenir un brevet.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Deux universités estimaient que les politiques existantes concernant les déclarations relatives aux inventions étaient adéquates. La troisième université a indiqué que la création de la propriété intellectuelle et la commercialisation de celle-ci ne faisaient pas partie de son mandat de base; par conséquent, les contrats avec les associations de professeurs ne devraient pas comporter de dispositions sur l'importance de ne pas divulguer les inventions.

Une université a mentionné que la liberté de publier des articles sans contrainte est un principe universitaire de base. Une autre a dit que les membres du corps enseignant sont les mieux placés pour décider du moment de la publication des résultats de leurs recherches. Elle a précisé qu'elle a pour principal mandat d'assurer la diffusion appropriée et en temps opportun des recherches qui ont été largement financées par des fonds publics.

RÉPONSE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Nous demeurons convaincus qu'il serait prudent de mettre en oeuvre les mesures que nous recommandons.

4.4.4 La documentation du processus de commercialisation laisse à désirer et les efforts de commercialisation ne sont pas appuyés par des documents normalisés

Aucun des bureaux de transfert de la technologie ne disposait de système adéquat de gestion des cas pour documenter les principales décisions ou mesures prises concernant chaque invention déclarée. Le fait de ne pas documenter les efforts de commercialisation de manière cohérente et normalisée entraîne le risque que le transfert des connaissances entre les membres du personnel soit inefficace et incomplet, surtout après un changement de gestion ou un roulement du personnel. Le personnel sortant peut ne pas être disponible pour mettre en commun ses connaissances. Après le départ d'un membre du personnel qui a consacré de nombreuses années à des projets particuliers, des renseignements précieux peuvent être perdus ou oubliés.

Nous avons examiné un échantillon d'inventions déclarées et acceptées aux fins de la commercialisation dans chaque bureau de transfert de la technologie entre 2008-2009 et 2014-2015. Plusieurs facteurs liés à la documentation

compliquent l'évaluation de l'exhaustivité et de l'étendue des efforts de commercialisation :

- Les décisions et mesures importantes ne sont pas documentées sur une fiche sommaire.
- Il n'est pas exigé du personnel du bureau de transfert de la technologie qu'il documente les nombreuses activités de commercialisation, comme la tenue de réunions ou les conversations téléphoniques avec les titulaires de licence éventuels.
- Il n'y avait pas de liste de vérification indiquant l'ensemble des activités de commercialisation à exécuter.
- Il était difficile pour les bureaux de transfert de la technologie de recueillir des données pertinentes sur chaque invention déclarée, afin de pouvoir démontrer l'ampleur des efforts de commercialisation. Par exemple, parce que des centaines de courriels sur la gestion des inventions étaient saisis dans les systèmes d'information des bureaux, il était difficile pour le personnel d'examiner et de choisir ceux qui donnaient un aperçu cohérent de leurs efforts. Par conséquent, sans les précisions des gestionnaires de commercialisation sur les mesures prises jusqu'alors pour traiter les inventions attribuées, il était impossible de déterminer, en consultant seulement les dossiers électroniques, l'étendue des efforts de commercialisation associés à chaque déclaration.

Nous avons aussi cherché à nous renseigner sur la nature de la surveillance exercée par les gestionnaires des bureaux. Il n'y avait aucune preuve qu'ils utilisaient des rapports officiels pour évaluer les efforts visant à faciliter la commercialisation. Les gestionnaires ont plutôt indiqué qu'ils tenaient des réunions informelles avec le personnel pour discuter des problèmes ou questions liés aux processus de commercialisation, mais celles-ci n'étaient pas documentées.

RECOMMANDATION 13

Pour assurer l'examen efficace des décisions et efforts de commercialisation par les gestionnaires et pour faciliter le transfert des connaissances entre les membres du personnel en cas de roulement, les universités doivent :

- établir des lignes directrices en matière de documentation pour la gestion des cas;
- documenter précisément et uniformément les décisions et les mesures de commercialisation en conformité avec les lignes directrices qui seront établies.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Toutes les universités ont souscrit à cette recommandation.

4.4.5 Gestion des projets liés à la propriété intellectuelle

Absence de directive officielle sur la gestion des coûts engagés pour commercialiser la propriété intellectuelle

Aucun des bureaux visités ne s'était doté de politique ou de directive sur la gestion des coûts. Cette lacune augmente le risque d'engager des efforts et des frais de commercialisation pour des projets au potentiel limité. Les dépenses des bureaux prenaient surtout la forme de salaires et d'avantages sociaux (de 60 % à 70 %), de frais de brevet et juridiques (de 20 % à 30 %), et d'autres frais (de 5 % à 10 %). Un bureau nous a informés qu'il avait établi une ligne directrice non officielle selon laquelle les coûts des brevets ne devaient généralement pas dépasser entre 50 000 $ et 60 000 $ en l'absence d'un licencié éventuel et de discussions avec celui-ci. Nous avons examiné les coûts engagés pour l'ensemble des inventions déclarées à ce bureau depuis 2006, et en avons relevé 9 qui dépassaient le maximum de 60 000 $ sans avoir généré de recette. Parmi les neuf inventions, cinq n'avaient pas encore

été homologuées ou n'étaient pas visées par une option d'achat au moment de notre audit. Les deux autres bureaux n'avaient pas de politique sur les frais maximums autorisés par projet et ne faisaient pas de suivi des coûts cumulés par projet.

Il faut améliorer la perception des recettes

Nous avons soulevé certaines préoccupations au sujet de la perception des recettes par les bureaux de transfert de la technologie visités, y compris les problèmes découlant de la facturation et de la perception tardives des montants dus et la non-vérification des paiements reçus. Les trois universités ont mis en place des accords relatifs à la propriété intellectuelle productrice de recettes, et nous avons examiné un échantillon de dossiers où elles avaient touché des recettes au cours des cinq dernières années. Nous avons notamment noté ce qui suit :

- Certains montants dus n'étaient pas perçus en temps opportun. Dans l'ensemble, 69 % des droits de licence ont été facturés en retard, et 62 % des droits de licence et 23 % des redevances ont été reçus en retard. Il s'agit typiquement de droits de licence ponctuels ou de paiements minimaux annuels exigibles à une date fixe. Le personnel des bureaux de transfert de la technologie a avancé plusieurs raisons pour expliquer ces retards, notamment les difficultés internes qu'éprouvent les entreprises. Dans d'autres cas, les problèmes étaient imputables aux universités. Par exemple, deux universités n'avaient pas de système les avertissant des paiements échus. L'une d'elles a depuis remédié à cette situation en implantant un système de rappel des débiteurs.
- Dans une université, nous avons noté un cas où un paiement de 75 000 $ échu le 15 juin 2010 avait seulement été facturé en novembre 2011, et le paiement reçu en mars 2012. Dans un autre cas, cette université, qui était actionnaire d'une entreprise émergente, a reçu en novembre 2011 seulement le dividende de 275 000 $ annoncé en octobre 2011. L'université ne nous a pas fourni d'explication.
- Deux universités n'obtenaient pas toujours la documentation requise à l'appui des redevances qu'elles touchaient. Les contrats de redevances exigeaient normalement que le titulaire de licence soumette des rapports, souvent certifiés par un dirigeant de l'entreprise, pour corroborer les ventes réalisées ou le nombre d'articles vendus au cours de la période. Nous avons examiné les pièces justificatives de certaines redevances et constaté que les paiements n'avaient pas été étayés dans 33 % des cas échantillonnés à une université et 80 % à l'autre. À la troisième université, tous les dossiers échantillonnés renfermaient des rapports sur les recettes, mais n'étaient pas toujours certifiés par un dirigeant de l'entreprise comme prévu. Nous avons relevé peu de preuves, sinon aucune, que les pièces justificatives reçues avaient été examinées.
- Alors que de nombreux accords autorisaient les bureaux de transfert de la technologie à demander un audit des redevances, en fonction du montant des ventes réalisées ou du nombre d'unités vendues, les bureaux n'avaient demandé la tenue d'un audit dans aucun des cas examinés. Les universités ont expliqué que les montants étaient trop minimes pour justifier le coût d'un audit. Cependant, aucune des universités n'avait adopté de critères pour la tenue d'un audit. Notre examen des contrats a révélé que les bureaux de transfert de la technologie assument normalement le coût des audits, à moins qu'une erreur de pourcentage ne soit décelée au détriment de l'université.
- Dans l'ensemble, près de 40 % des accords de licence contenaient une disposition autorisant la perception de frais d'intérêt sur les paiements en retard. Quoi qu'il en soit, des frais d'intérêt n'ont jamais été appliqués dans les dossiers examinés.

RECOMMANDATION 14

Pour gérer les coûts engagés afin de commercialiser la propriété intellectuelle, les bureaux de transfert de la technologie des universités doivent adopter des politiques et des lignes directrices officielles relatives à la gestion et au suivi de chaque type de coût (p. ex. frais juridiques et de marketing, et droits de brevet) associé à chaque invention déclarée.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les trois universités souscrivaient généralement à la recommandation. Une université a dit qu'elle examinerait la nécessité d'élaborer des politiques et lignes directrices officielles concernant la gestion des coûts, et une autre a mentionné qu'elle établirait des lignes directrices générales pour s'assurer de l'adoption de pratiques appropriées de gestion des coûts.

RECOMMANDATION 15

Pour assurer la perception rapide et exacte des recettes exigibles, toutes les universités doivent :

- établir un calendrier de remboursement exact et à jour, comprenant des échéances, afin de facturer à l'avance les montants ponctuels et de rappeler aux titulaires de licence d'envoyer leurs paiements de redevance à temps;
- obtenir des rapports sur les ventes et les recettes auprès des titulaires de licence pour confirmer le montant des redevances versées;
- élaborer des critères afin de déterminer l'utilité d'un rapport d'audit (p. ex. dans les cas où les paiements de redevance sont fonction des ventes réalisées);
- appliquer les pénalités d'intérêt stipulées dans les contrats pour inciter les titulaires de licence à envoyer leurs paiements de redevance à temps.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Toutes les universités ont souscrit à cette recommandation. Les deux universités visées par la majorité des constatations formulées dans la présente section ont dit qu'elles s'employaient à remédier aux préoccupations.

Annexe 1 – Financement par programme du ministère de la Recherche et de l'Innovation, 2010-2011–2014-2015

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des comptes publics et des renseignements de programme du Ministère

	Applicable à la recherche universitaire	2010-2011 (milliers $)	2011-2012 (milliers $)	2012-2013 (milliers $)	2013-2014 (milliers $)	2014-2015 (milliers $)	Total (milliers $)
Programme de financement de la recherche ou établissement de recherche							
Institut ontarien de recherche sur le cancer		81 971	82 092	89 800	77 000	77 000	**407 863**
Programme d'infrastructure de recherche	✓	67 270	68 524	86 149	80 210	88 426	**390 579**
Programme d'excellence en recherche	✓	61 854	70 702	112 000	65 032	74 786	**384 374**
Programme de recherche et d'apprentissage de l'Hôpital pour enfants de Toronto		–	45 000	30 000	–	–	**75 000**
Programme de bourses de nouveaux chercheurs	✓	12 352	10 157	3 870	2 713	9 763	**38 855**
Institut Perimeter		–	5 000	5 000	10 000	10 000	**30 000**
Subventions d'appui à la recherche et à l'innovation	✓	4 876	641	–	11 850	7 970	**25 337**
Dépenses en immobilisations secondaires	✓	–	1 459	15 559	290	197	**17 505**
Institut ontarien de recherche sur le cerveau		849	6 590	7 560	–	–	**14 999**
Collaborations internationales		–	854	1 300	2 331	2 866	**7 351**
Programme de recherche en neurotraumatologie		–	–	–	–	4 680	**4 680**
Bourses postdoctorales de l'Ontario	✓	2 264	–	430	65	121	**2 880**
Institut de recherche en imagerie diagnostique de l'Université de Windsor	✓	–	1 341	1 341	–	–	**2 682**
Prix Découverte du premier ministre	✓	1 600	75	–	150	250	**2 075**
Projet d'énergie renouvelable	✓	–	300	300	300	–	**900**
Prix Catalyseur du premier ministre		580	300	–	20	–	**900**
Total partiel		**233 615**	**293 035**	**353 309**	**249 961**	**276 059**	**1 405 980**
Programme facilitant la commercialisation							
Programme de collaboration entre les industries et le secteur postsecondaire (Centres d'excellence de l'Ontario)	✓	–	34 286	31 564	31 002	32 400	**129 252**
Fonds de soutien aux écosystèmes d'affaires		11 807	14 673	15 534	17 978	2 019	**62 011**
Fonds pour les projets pilotes d'innovation		15 578	14 707	11 439	2 652	9 163	**53 539**
Centre régional d'innovation	✓	–	–	24 836	5 812	6 366	**37 014**
Programme d'accélération des affaires (Centre MaRS)		–	8 771	10 835	8 420	8 598	**36 624**

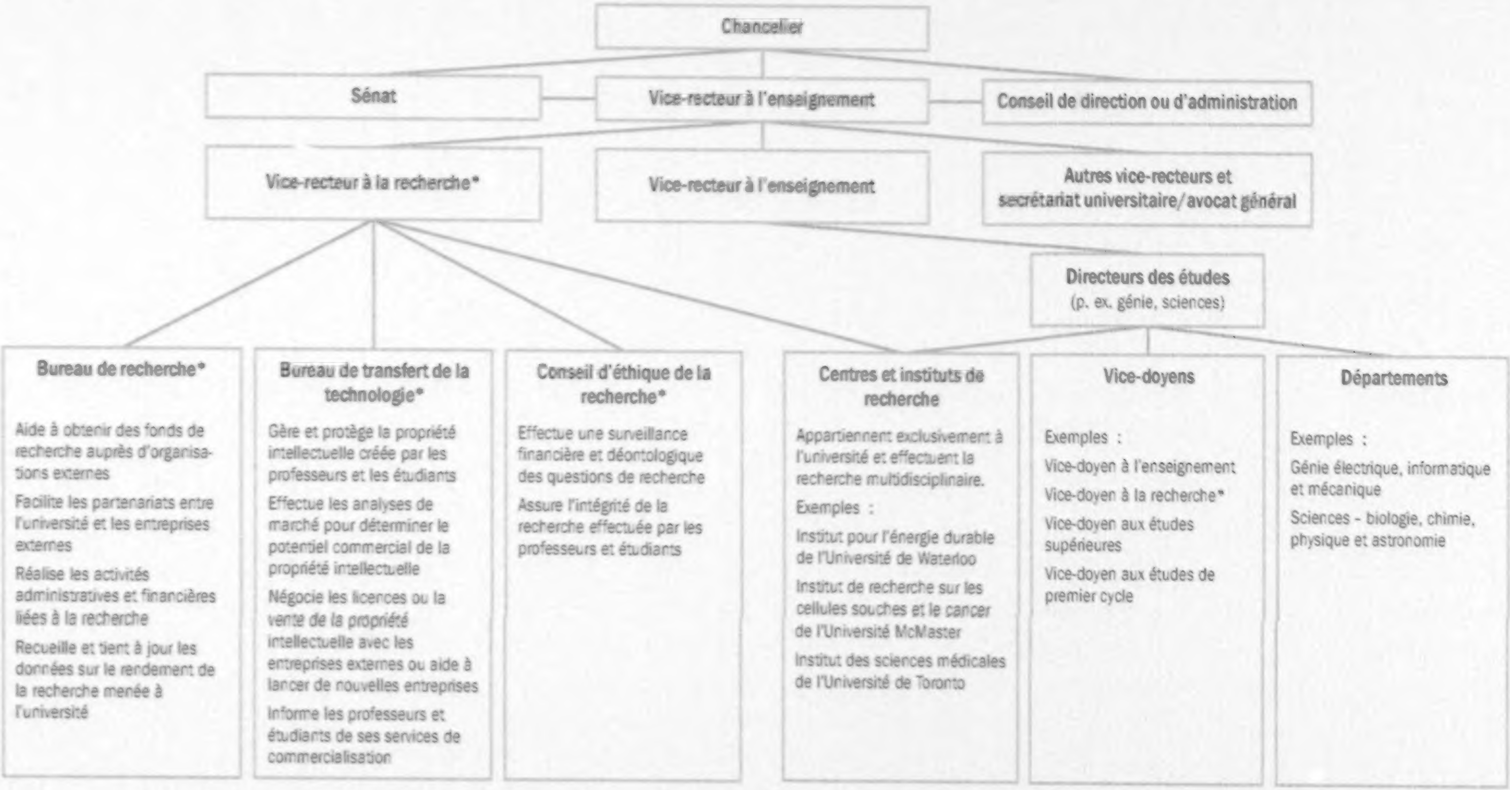
	Applicable à la recherche universitaire	2010-2011 (milliers $)	2011-2012 (milliers $)	2012-2013 (milliers $)	2013-2014 (milliers $)	2014-2015 (milliers $)	Total (milliers $)
Stratégie d'emploi pour les jeunes – Fonds ontarien d'innovation pour les jeunes	✓	–	–	–	15 000	15 000	**30 000**
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents – Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique		6 836	7 771	1 964	1 907	–	**18 478**
Centre de recherche et d'innovation en bioéconomie		2 500	3 000	4 000	3 500	3 000	**16 000**
Stratégie de commercialisation des sciences de la vie de l'Ontario		6 040	5 745	718	1 137	1 483	**15 123**
Initiative prochaine génération de l'Hôpital Baycrest		–	–	4 700	4 915	4 485	**14 100**
Financement de base du Centre MaRS	✓	–	–	–	5 000	5 000	**10 000**
Centre sectoriel d'innovation		–	–	–	346	5 325	**5 671**
Centre d'encadrement des petits entrepreneurs		–	–	–	–	4 215	**4 215**
Total partiel		**42 762**	**88 953**	**105 590**	**97 669**	**97 053**	**432 027**
Capital de risque							
Fonds ontarien de développement des technologies émergentes		23 067	27 436	14 500	14 997	8 000	**88 000**
Northleaf Venture Catalyst Fund		–	–	30 000	20 000	–	**50 000**
Fonds d'accélération des investissements		9 667	8 117	8 375	6 522	1 553	**34 234**
Fonds de capital d'amorçage et de risque pour le secteur des sciences de la vie		–	–	–	–	10 000	**10 000**
Fonds d'accélération des investissements pour les jeunes		–	–	–	5 000	2 000	**7 000**
Programme du Réseau d'investisseurs providentiels		–	506	612	663	688	**2 469**
Total partiel		**32 734**	**36 059**	**53 487**	**47 182**	**22 241**	**191 703**
Crédit d'impôt et initiative fiscale							
Crédit d'impôt de l'Ontario pour l'innovation (R)		–	–	249 834	223 199	172 393	**645 426**
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les entreprises parrainant les instituts de recherche [R]	✓	–	–	13 111	12 262	20 245	**45 618**
Crédit d'impôt de l'Ontario pour la recherche et le développement [NR]		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	**0**
Exonération fiscale ontarienne pour la commercialisation	✓	–	–	–	–	–	**0**
Total partiel		–	–	**262 945**	**235 461**	**192 638**	**691 044**
Total		309 111	418 047	775 331	630 273	587 991	2 720 753

[R] Crédit d'impôt remboursable

[NR] Crédit d'impôt non remboursable. Les impôts sont déduits lors du calcul des impôts à payer; la province n'a donc pas à effectuer de remboursement. Le ministère des Finances a estimé que le manque à gagner en impôts pour les années civiles 2010 à 2014 se chiffrait à 865 millions de dollars.

Annexe 2 — Structure de gouvernance typique d'une université

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



— Liens hiérarchiques

* Membre du Conseil de recherche et du Conseil consultatif
Le Conseil de recherche et le Conseil consultatif fournissent des directives sur les activités de recherche et l'orientation en matière de recherche de l'université; nouent des partenariats avec d'autres établissements de recherche; gèrent tous les aspects de la recherche sur le campus et dans les hôpitaux affiliés, y compris les questions de commercialisation et les relations sectorielles; assurent la liaison concernant les enjeux de recherche avec les gouvernements fédéral et provinciaux; fournissent des directives sur les activités de recherche universitaire stratégique à l'échelle internationale; et aident à déterminer les indicateurs de rendement efficaces liés à la recherche universitaire.

Annexe 3 — Mandat lié à l'ensemble des activités de recherche internes et des bureaux de transfert de la technologie des universités visitées

Source des données : Site Web et plans stratégiques des universités

Mandat	Université de Toronto	Université McMaster	Université de Waterloo
Activité de recherche universitaire	Accroître la capacité et le rendement en matière de recherche en attirant et retenant des chercheurs talentueux; en élaborant des programmes de recherche stratégique et en tissant des liens entre la recherche, l'enseignement et la formation; et en exploitant les partenariats et les ressources stratégiques de façon à en tirer des bienfaits pour le Canada et le monde.	Produire des résultats de recherche de niveau supérieur et rehausser la réputation en prenant appui sur les secteurs d'excellence existants et émergents; attirer et retenir des professeurs et étudiants de haut calibre en faisant de la découverte l'aspect prioritaire de l'expérience pédagogique.	Être généralement reconnue comme l'une des principales universités innovantes au monde. En particulier, rehausser l'impact et la reconnaissance à l'échelle mondiale de la recherche menée à l'université.
Bureau de transfert de la technologie	Contribuer à l'établissement de partenariats efficaces entre l'industrie, les entreprises, les gouvernements et le milieu de la recherche universitaire, et gérer le portefeuille de propriété intellectuelle de l'université, de sorte à transformer les idées et les innovations en produits, services, entreprises et emplois.	Aider les chercheurs à trouver des applications pratiques de leur recherche pour la société. Particulièrement, en travaillant avec l'industrie; en obtenant des fonds pour la recherche en collaboration avec celle-ci et pour la commercialisation des inventions; en protégeant les réalisations au moyen de brevets, de marques de commerce et de droits d'auteur; et en établissant des contacts à l'appui des réseaux.	Promouvoir la commercialisation des vecteurs de propriété intellectuelle de pointe en appuyant les activités entrepreneuriales favorisant la création d'entreprises émergentes; en établissant des partenariats de licence avec les entreprises existantes; et en appuyant les partenariats de recherche en place avec les partenaires de commercialisation; et soutenir les professeurs et les étudiants à l'esprit entrepreneurial lors de la création d'entreprises émergentes.

Annexe 4 — Programmes fédéraux de financement de la recherche, 2013-2014

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des sites Web des programmes fédéraux de financement et du *Rapport financier des universités de l'Ontario 2013-2014* du Conseil des universités de l'Ontario

Nom	Rôle	Montant de l'aide versé aux universités ontariennes (milliers $)	(%)
Instituts de recherche en santé du Canada* (IRSC)	Leur mandat est d'exceller dans la création de nouvelles connaissances et d'en favoriser l'application en vue d'améliorer la santé de la population canadienne, d'offrir de meilleurs produits et services de santé, et de renforcer le système de soins de santé au Canada. Les 13 IRSC octroient des fonds dans quatre domaines de recherche : biomédecine; médecine clinique; services et systèmes de santé; et santé sociale, culturelle, environnementale et des populations.	346 879	26
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie* (CRSNG)	Offre un soutien aux étudiants postsecondaires inscrits à des programmes d'études supérieures, favorise et appuie la recherche axée sur la découverte, et contribue à l'innovation en encourageant les entreprises canadiennes à participer aux projets de recherche postsecondaire et à investir dans ces projets.	288 873	22
Fondation canadienne pour l'innovation (FCI)	Octroie des fonds pour la mise au point d'installations et de matériel de pointe dans les universités, les collèges, les hôpitaux de recherche et les organisations sans but lucratif.	208 720	16
Coûts indirects des programmes de recherche universitaire	Une partie des coûts indirects associés à la recherche financée par le CRSNG, le CRSH et les IRSC sont couverts. L'université acquitte les frais qui ne peuvent être attribués à un projet particulier, notamment les coûts d'énergie ou de maintien de l'infrastructure de TI, le respect des exigences réglementaires ou la gestion de la propriété intellectuelle.	125 141	10
Conseil de recherches en sciences humaines* (CRSH)	Favorise et appuie la recherche et la formation relative à la recherche en sciences humaines dans les établissements postsecondaires.	109 140	8
Chaires de recherche du Canada/ Chaires d'excellence en recherche du Canada (CERC)	Les chaires appuient les efforts des universités pour rehausser la réputation du Canada à titre de chef de file mondial de la recherche et de l'innovation. Elles octroient aux chercheurs et à leurs équipes des subventions d'au plus 10 millions de dollars sur 7 ans pour créer d'ambitieux programmes de recherche dans les universités canadiennes. Les subventions sont accordées aux secteurs prioritaires désignés dans la stratégie fédérale des sciences et de la technologie. Les secteurs prioritaires en décembre 2014 étaient : l'environnement et l'agriculture; les sciences de la santé et de la vie; les ressources naturelles et l'énergie; les technologies de l'information et de communication; et la fabrication de pointe.	102 018	8
Autre		135 482	10
Total		**1 316 253**	**100**

* Ces trois organismes sont souvent désignés comme les trois Conseils.

Annexe 5 — Financement provincial de la recherche universitaire par ministère et organisme, 2009-2010–2013-2014

Source des données : *Rapport financier des universités de l'Ontario* du Conseil des universités de l'Ontario

	2009-2010 (milliers $)	2010-2011 (milliers $)	2011-2012 (milliers $)	2012-2013 (milliers $)	2013-2014 (milliers $)	Total de 5 ans (milliers $)	(%)
Ministère							
Ministère de la Recherche et de l'Innovation (MRI)	160 015	184 820	139 190	217 676	136 394	**838 095**	43
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales	48 341	49 502	53 060	52 587	48 044	**251 534**	13
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD)	52 199	44 693	50 254	47 086	51 556	**245 788**	13
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU)	30 248	28 379	28 811	29 148	33 167	**149 753**	8
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure	2 270	1 518	42 333	53 634	19 072	**118 827**	6
Ministère de l'Éducation	2 547	2 876	4 690	2 761	1 203	**14 077**	1
Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique	2 709	2 847	1 929	2 267	3 098	**12 850**	1
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	2 473	1 518	1 435	1 231	1 279	**7 936**	0
Ministère des Transports	1 129	2 135	319	943	1 627	**6 153**	0
Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse	1 232	649	465	653	226	**3 225**	0
Ministère des Services sociaux et communautaires	514	1 742	557	88	101	**3 002**	0
Ministère des Affaires municipales et du Logement	0	0	1 000	2 000	0	**3 000**	0
Ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM)	2	1 024	1 254	0	0	**2 280**	0
Ministère des Finances	0	0	0	904	1 070	**1 974**	0
Ministère du Travail (MT)	0	0	0	800	1 083	**1 883**	0
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	0	0	750	280	0	**1 030**	0
Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport	0	187	38	0	393	**618**	0
Ministère de l'Énergie	0	0	0	0	92	**92**	0
Total partiel	**303 679**	**321 890**	**326 085**	**412 058**	**298 405**	**1 662 117**	**85**
Autres organismes gouvernementaux et organisations de prestation des services gouvernementaux							
Institut ontarien de recherche sur le cancer (MSSLD)	25 233	24 899	28 007	29 761	0	**107 900**	6
Centres d'excellence de l'Ontario (MRI)	15 623	10 841	13 339	10 649	0	**50 452**	3
Action Cancer Ontario (MSSLD)	3 813	2 250	3 730	4 347	5 105	**19 245**	1
Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (MT)	2 267	3 287	3 461	1 724	583	**11 322**	1
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario (MDNM)	1 938	1 429	2 067	2 509	1 624	**9 567**	0
Centre ontarien de recherche sur le jeu problématique* (MSSLD)	644	519	987	1 241	0	**3 391**	0
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (MFCU)	210	362	267	292	0	**1 131**	0
Cabinet de la première ministre	675	0	75	0	0	**750**	0
Santé publique Ontario (MSSLD)	0	689	0	0	15	**704**	0
Autre organisme subventionnaire	8 132	8 758	11 150	17 735	36 865	**82 640**	4
Total partiel	**58 535**	**53 034**	**63 083**	**68 258**	**44 192**	**287 102**	**15**
Total	**362 214**	**374 924**	**389 168**	**480 316**	**342 597**	**1 949 219**	**100**

* Renommé Gambling Research Exchange Ontario en avril 2015.

Annexe 6 — Glossaire

Sources des données : Bureau de la vérificatrice de l'Ontario

Accélérateur—Individu ou société qui fournit de petits investissements liquides, des locaux à bureaux et une formation en gestion aux entreprises émergentes qui se consacrent à concevoir et à commercialiser la technologie en contrepartie de capital-action dans la technologie. Les services comprennent le mentorat, l'accès au matériel pour le prototypage et les démonstrations, le réseautage avec des pairs, et la mise en rapport avec des réseaux d'investisseurs et de diplômés et des sources de financement. La durée d'occupation des locaux se limite normalement à trois ou quatre mois.

Accord de licence—Accord autorisant le titulaire de licence à fabriquer, utiliser et vendre la technologie particulière décrite dans la licence. Le droit peut être exclusif (c.-à-d. le droit est accordé uniquement au titulaire à l'exclusion de l'inventeur) ou non exclusif (c.-à-d. d'autres personnes peuvent obtenir des droits similaires. Dans ce cas, les droits du titulaire de licence peuvent être valides seulement sur un territoire donné ou pour une application ou un usage précis).

Accord de non-divulgation—Entente légale visant à protéger l'information considérée comme exclusive ou confidentielle. Les parties conviennent de ne pas divulguer l'information visée par l'accord.

Association of University Technology Managers (AUTM)—Association sans but lucratif américaine regroupant des gestionnaires de technologie et des chefs d'entreprise qui gèrent la propriété intellectuelle. Chaque année, l'AUTM sonde les universités sur un nombre de mesures du rendement.

Brevet—Acte délivré par le gouvernement accordant à l'inventeur le droit d'interdire aux autres personnes de fabriquer, d'utiliser ou de vendre une invention, à compter du jour de dépôt de la demande de brevet auprès du bureau des brevets pour une période maximale de 20 ans. Ce droit exclusif est seulement accordé s'il s'agit d'une invention nouvelle, non évidente et utile ayant une application commerciale.

Bureau de transfert de la technologie—Bureau d'une université qui facilite la commercialisation en mettant en rapport l'établissement et l'industrie afin d'introduire les découvertes de la recherche sur le marché.

Capital d'amorçage—Fonds octroyés pour le lancement d'un projet.

Capital de risque—Fonds mis à la disposition d'entreprises émergentes ou de petite taille présentant un potentiel de croissance.

Centre d'excellence—Organisation indépendante sans but lucratif qui appuie des projets en démarrage ou investit dans des projets dont le potentiel de commercialisation est élevé, et qui offre une formation et un perfectionnement aux innovateurs et aux entrepreneurs. L'Ontario compte 49 Centres d'excellence fédéraux et 7 Centres d'excellence provinciaux.

Centre régional d'innovation (CRI)—Il s'agit des 18 sociétés sans but lucratif situées en Ontario qui offrent un appui aux entreprises d'innovation technologique présentant un fort potentiel de croissance. Les centres offrent aussi à ces entreprises des services d'accélération des affaires ciblant les programmes éducatifs, consultatifs et de mentorat et facilitent leur accès aux programmes d'immobilisations.

Citation—Reconnaissance d'une source utilisée dans un article universitaire officiel.

Commercialisation—Processus consistant à mettre une découverte ou invention en marché.

Déclaration—Communication d'information clé au bureau de transfert de la technologie au sujet d'une découverte ou d'une nouvelle technologie pour lui permettre de prendre une décision éclairée sur la marche à suivre optimale.

Déclaration publique—Communication d'information dans des exposés oraux, des résumés, des affiches ou des articles, où la personne n'est pas tenue de garder l'information confidentielle et est autorisée à reproduire l'innovation.

Demande de brevet provisoire—Demande de brevet présentée aux États-Unis pour protéger les droits du déposant pendant un an. Le déposant doit décider au cours de cette période s'il présente une demande de brevet ordinaire. L'invention visée par la demande de brevet provisoire n'est pas évaluée. Cette demande vise plutôt à fixer la date de priorité relativement aux demandes déposées ultérieurement.

Droit de licence—Montant versé au détenteur du titre de propriété intellectuelle pour avoir le droit de fabriquer, d'utiliser ou de vendre la propriété intellectuelle. Normalement, il s'agit d'un montant fixe qui est versé à des dates précises, comme stipulé dans l'accord de licence.

Droit de propriété intellectuelle—Titre de propriété intellectuelle et droits associés, notamment la participation aux bénéfices futurs et l'utilisation libre de redevance.

Écosystème d'innovation—Participants et ressources qui transforment le savoir en produits, procédés et services susceptibles de favoriser la croissance et le développement économiques, afin d'améliorer le niveau de vie.

Entente de recherche–Accord conclu pour financer un projet de recherche énonçant les conditions qui régissent l'exécution du projet ainsi que les obligations du bénéficiaire de la subvention et du subventionnaire. L'entente précise aussi les rôles et responsabilités des parties.

Entrepreneurial–Capacité et volonté de créer, d'organiser et de gérer une entreprise commerciale ainsi que d'assumer les risques associés dans le but de réaliser des bénéfices.

Entreprise émergente ou dérivée–Entreprise créée par un inventeur pour exploiter la propriété intellectuelle. Ce mécanisme de commercialisation présente le plus de risque, mais peut générer le plus de bénéfices pour l'inventeur.

État d'antériorité–Toute publication préalable à la date de dépôt d'une demande de brevet qui décrit la même invention ou une invention similaire, ce qui peut mettre en doute la déclaration d'originalité formulée dans la demande.

Formulaire de déclaration de la propriété intellectuelle–Document officiel servant à déclarer une nouvelle technologie, puis à l'analyser pour en déterminer la valeur commerciale ou publique.

Incubateur–Individu ou société semblable à l'accélérateur, sauf que les entreprises émergentes peuvent occuper les locaux pour une plus longue période. En contrepartie de ses services, l'incubateur se réserve une plus grande partie du capital-action.

Innovation–Invention, nouvelle technologie ou nouveau procédé qui ne sont pas disponibles sur le marché; amélioration d'une technologie ou d'un procédé existants qui rehausse sensiblement le fonctionnement et le rendement ou réduit les coûts; ou modification substantielle de l'application de technologies ou de procédés existants dans des conditions ou un milieu particuliers où les applications actuelles sont impossibles ou irréalisables.

Invention engagée–Invention possédée par une partie (l'inventeur ou l'université) à l'égard de laquelle la deuxième partie (le promoteur du secteur privé qui a fourni des fonds ou des contributions en nature) se réserve le droit de demander le titre de propriété.

Investisseur providentiel–Individu qui investit des capitaux privés dans une entreprise de petite taille ou récente.

Licence d'utilisation d'invention–Licence autorisant une entreprise ou un individu à fabriquer et à vendre une invention, habituellement en contrepartie de redevances.

Paiement jalonné–Paiement provisoire versé pour la prestation d'un service ou la livraison d'un produit, de sorte que si le service n'est pas rendu, l'accord peut être résilié.

Parc de recherche–Entreprise foncière de recherche et de commercialisation qui établit des partenariats avec les universités et les établissements de recherche, contribue à l'expansion des nouvelles entreprises, trouve une application pratique pour la technologie, et favorise le développement économique axé sur la technologie.

Parc d'innovation–Communauté d'innovateurs et de spécialistes des milieux universitaire, industriel, public et sans but lucratif qui collaborent pour cultiver des idées, effectuer et transformer d'importantes découvertes technologiques, et lancer des innovations sur le marché.

Personnel hautement qualifié–Individus titulaires d'un grade universitaire.

Premier déposant–Régime dans lequel un brevet est décerné à la première personne qui dépose une demande de brevet pour une invention donnée. Au Canada et dans la majorité des autres pays, la première personne qui dépose la demande a priorité sur toute autre personne faisant valoir un droit à la même invention.

Propriété intellectuelle–Créations de l'esprit, notamment les inventions, les oeuvres littéraires et artistiques, les motifs, les symboles, les noms et les images utilisés dans le commerce. Elles sont protégées en droit au moyen de brevets, de droits d'auteur ou de marques de commerce.

Prototype–Modèle original ou préliminaire d'un produit servant à le reproduire ou à le perfectionner. Le prototype est utilisé pour éprouver la validité d'un concept ou d'une hypothèse dans le cadre d'une analyse ou d'une recherche systématique.

Publication de recherche–Désigne généralement les revues savantes dans lesquelles les chercheurs universitaires publient leur recherche qui introduit des découvertes ou des idées dans le domaine public.

Redevance–Pourcentage des ventes ou bénéfices versé par le titulaire de licence au détenteur du titre de propriété intellectuelle aux termes d'un accord de licence.

Traité de coopération en matière de brevet–Traité international visant à normaliser les procédures de dépôt d'une demande de brevet à l'étranger. Le traité autorise le dépôt d'une demande dans de nombreuses administrations.

Transfert de technologie–Processus consistant à transférer une découverte scientifique d'une organisation à une autre afin de la développer et de la commercialiser.

Validation de concept–Étape dans le développement d'un produit pour en confirmer le fonctionnement prévu.

Annexe 7 — Recommandations applicables aux universités

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Les recommandations 1 à 6 s'appliquent au ministère de la Recherche et de l'Innovation.

Recommandation 7

Conjointement avec les organismes gouvernementaux qui les parrainent, les universités doivent élaborer des mesures du rendement socioéconomique afin de communiquer clairement les résultats de leurs recherches et efforts de commercialisation.

Recommandation 8

Les universités doivent revoir leurs exigences de déclaration relatives aux mesures du rendement de la recherche et cerner les occasions d'intégrer de l'information plus détaillée à leurs rapports de recherche annuels et rapports de gestion destinés à la haute direction.

Recommandation 9

Pour faire en sorte que l'ensemble de la propriété intellectuelle créée avec les ressources universitaires soit déclaré, les universités doivent :

- élaborer des lignes directrices pour aider les facultés à évaluer les ressources universitaires utilisées pour créer la propriété intellectuelle et exiger que les évaluations soient documentées;
- communiquer clairement les exigences de déclaration relatives aux inventions dans les exposés du bureau de transfert de la technologie devant le personnel et les étudiants;
- exiger de toutes les facultés qu'elles utilisent seulement les déclarations faites directement au bureau de transfert de la technologie pour les examens du rendement;
- utiliser les rapports d'étape sur la recherche subventionnée transmis aux organismes subventionnaires pour anticiper et suivre l'ensemble des inventions déclarées.

Recommandation 10

En l'absence de critères objectifs pour évaluer le potentiel commercial des inventions déclarées, les bureaux de transfert de la technologie des universités ont intérêt à élaborer un processus officiel pour discuter et contester les décisions relatives à ce potentiel, y compris soumettre les évaluations à un examen de deuxième niveau.

Recommandation 11

Pour s'assurer que les évaluations de commercialisation sont achevées dans un délai raisonnable afin de ne pas retarder les demandes de brevet, les bureaux de transfert de la technologie des universités doivent :

- fixer des échéanciers de l'achèvement des évaluations en tenant compte du type ou de la complexité des inventions;
- effectuer un suivi et un examen officiels du temps consacré aux évaluations et réduire les retards.

Recommandation 12

Pour assurer la protection adéquate de la propriété intellectuelle, les universités ou leur bureau de transfert de la technologie, le cas échéant, doivent :

- voir à ce que les contrats avec les associations de professeurs et les chercheurs contiennent des dispositions pour les informer de l'importance de ne pas divulguer les inventions avant de présenter une demande de brevet;
- déposer une demande de brevet dans les plus brefs délais, le cas échéant, pour réduire le risque que d'autres personnes le fassent en premier et les empêchent d'obtenir un brevet.

Recommandation 13

Pour assurer l'examen efficace des décisions et efforts de commercialisation par les gestionnaires et pour faciliter le transfert des connaissances entre les membres du personnel en cas de roulement, les universités doivent :

- établir des lignes directrices en matière de documentation pour la gestion des cas;
- voir à documenter précisément et uniformément les décisions et les mesures de commercialisation en conformité avec les lignes directrices qui seront établies.

Recommandation 14

Pour gérer les coûts engagés dans les efforts de commercialisation de la propriété intellectuelle, les bureaux de transfert de la technologie des universités doivent adopter des politiques et des lignes directrices officielles relatives à la gestion et au suivi de chaque type de coût (p. ex. frais juridiques et de marketing, et droits de brevet) associé à chaque invention déclarée.

Recommandation 15

Pour assurer la perception rapide et exacte des recettes exigibles, toutes les universités doivent :

- établir un calendrier de remboursement exact et à jour, comprenant des échéances, afin de facturer à l'avance les montants ponctuels et de rappeler aux titulaires de licence d'envoyer leurs paiements de redevance à temps;
- obtenir des rapports sur les ventes et les recettes auprès des titulaires de licence pour confirmer le montant des redevances versées;
- élaborer des critères afin de déterminer l'utilité d'un rapport d'audit (p. ex. dans les cas où les paiements de redevance sont fonction des ventes réalisées);
- appliquer les pénalités d'intérêt stipulées dans les contrats pour inciter les titulaires de licence à envoyer leurs paiements de redevance à temps.

Chapitre 4

Suivi des audits de l'optimisation des ressources de 2013

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports d'audit de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, que nous présentons dans le chapitre 3 de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que le personnel de direction a prises en réponse à nos recommandations.

Le chapitre 4 décrit brièvement les audits de l'optimisation des ressources qui faisaient l'objet du chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2013* et précise l'état des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par le personnel de direction.

Lorsque le Comité permanent des comptes publics (le Comité) tient des audiences sur nos audits et publie des rapports à leur sujet, nous incluons un résumé des mesures prises pour donner suite aux recommandations du Comité dans le chapitre 7. Nous fournissons ces rapports supplémentaires pour nous assurer que les entités auditées ont pris des mesures pour répondre aux questions soulevées par le Comité lors des audiences et dans tout rapport subséquent à l'Assemblée législative. Le chapitre 7 décrit plus en détail les activités du Comité.

Comme le montre la **figure 1**, nous pouvons signaler que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de 76 % des mesures correctives prises en réponse à nos recommandations de 2013, bien que 29 % seulement aient été pleinement mises en oeuvre. Huit mesures ([illegible] %) en réponse à sept recommandations ne seront pas mises en oeuvre pour les raisons indiquées dans la section applicable.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Dans quelques cas, des auditeurs internes de l'organisme ont contribué à l'exécution du travail. Comme il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont effectivement été mises en oeuvre. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées en détail dans de futurs audits et peuvent influencer le moment choisi pour effectuer ceux-ci.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre de l'ensemble des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013*

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

			État des mesures recommandées			
Section du rapport	**Nbre de recommandations**	**Nbre de mesures recommandées**	**Pleinement mises en oeuvre**	**En voie de mise en oeuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en oeuvre**
4.01 Services et soutiens aux enfants autistes	8	19	3	13	3	–
4.02 Ressources humaines dans le domaine de la santé	4	10	–	9	1	–
4.03 Stratégie visant des écoles saines	4	10	–	1,75[a]	8,25[a]	–
4.04 Services d'ambulance terrestre	5	20	5	12	3	–
4.05 Ressources humaines de la Société de production d'électricité de l'Ontario	6	14	8	6	–	–
4.06 Écoles privées	7	22	11,5[b]	3	3	4,5[b]
4.07 Parcs provinciaux	8	9	–	8	1	–
4.08 Services de réadaptation dans les hôpitaux	5	18	7	7	3	1
4.09 ServiceOntario	6	21	9	6	3	3
4.10 Lutte contre la violence faite aux femmes	8	15	2	9	4	–
Total	**61**	**158**	**45,5**	**74,75**	**29,25**	**8,5**
%	**–**	**100**	**29**	**47**	**19**	**5**

a. L'état variait entre le Ministère et les trois conseils scolaires audités en 2013.

b. L'état variait dans les écoles privées qui accordent des crédits et celles qui n'en accordent pas.

Chapitre 4

Chapitre 4

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Section 4.01

Services et soutiens aux enfants autistes

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.01, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	5	1	4		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	1			1	
Recommandation 4	3	2	1		
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	3		3		
Recommandation 7	2		1	1	
Recommandation 8	3		2	1	
Total	**19**	**3**	**13**	**3**	**0**
%	**100**	**16**	**68**	**16**	**0**

Contexte

La prévalence des troubles du spectre autistique (TSA) – communément appelés l'autisme – a augmenté. En Ontario, les enfants diagnostiqués autistes peuvent obtenir différents services et soutiens généraux tels que des services d'orthophonie, d'ergothérapie et de santé mentale, financés notamment par le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Notre audit de 2013 portait principalement sur les services et soutiens financés par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) et fournis exclusivement aux enfants autistes.

Le Ministère finance deux types de services ou thérapies d'intervention en autisme : l'intervention comportementale intensive (ICI) et l'analyse comportementale appliquée (ACA). Environ 90 organismes communautaires ou hospitaliers, qui sont habituellement des organismes sans but

lucratif, assurent la prestation de ces services et d'autres soutiens destinés exclusivement aux enfants autistes. En 2014-2015, les paiements de transfert au titre des services et soutiens en autisme ont totalisé 188 millions de dollars (182 millions en 2012-2013).

En décembre 2013, le Ministère a réuni un comité d'experts chargé de le conseiller au sujet des recherches récentes sur les pratiques cliniques efficaces et les programmes en autisme, et il a mis en place un mécanisme qui permet aux familles de demander un examen indépendant des décisions des fournisseurs de services concernant l'admissibilité de leur enfant aux services d'ICI ou l'arrêt de la prestation de ces services à leur enfant.

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Au cours de la décennie ayant pris fin en 2013, le Ministère a quadruplé le financement des services en autisme. Malgré cela, le nombre d'enfants autistes qui attendaient de recevoir des services financés par le gouvernement était plus élevé que le nombre d'enfants qui en bénéficiaient.
- Nous avons estimé que les enfants autistes en Ontario recevaient un diagnostic à un âge médian d'un peu plus de trois ans; or, la période de dépistage recommandée par la Société canadienne de pédiatrie pour les enfants présentant des facteurs de risque se situe entre 18 et 24 mois.
- Même si la recherche scientifique montre que les enfants qui présentent des formes d'autisme bénignes obtiennent de meilleurs résultats avec l'ICI, au moment de notre audit de 2013, le programme n'était offert qu'aux enfants ayant reçu un diagnostic d'autisme plus grave.
- Les recherches révèlent que les enfants qui amorcent une thérapie d'ICI avant l'âge de quatre ans obtiennent de meilleurs résultats que ceux qui commencent plus tard. Toutefois, en raison des longues listes d'attente, les enfants ne commençaient généralement à recevoir des services d'ICI qu'à l'âge de presque sept ans. Le temps d'attente médian pour accéder aux services d'ICI dans les trois régions que nous avons visitées était de près de quatre ans.
- Chaque organisme directeur décidait de la façon dont il répartirait le financement reçu du Ministère entre les deux modes de prestation des services d'ICI, c'est-à-dire l'option de service direct, selon laquelle l'enfant reçoit directement et sans frais les services d'un fournisseur de services, et l'option de financement direct, selon laquelle la famille reçoit du financement de l'organisme directeur pour acheter elle-même les services auprès de fournisseurs privés. Les temps d'attente pour les services d'ICI pouvaient varier grandement entre les deux options et entre les régions. En 2012, dans une région, pour obtenir des services d'ICI selon l'option de financement direct, il fallait attendre en moyenne cinq mois de plus que pour l'option de service direct. Dans une autre région, c'était le contraire.
- Parmi les enfants retirés du programme d'ICI en 2012-2013 à l'échelle provinciale, ceux qui recevaient des services selon l'option de financement direct ont reçu des services pendant près d'une année de plus en moyenne que ceux qui en recevaient selon l'option de service direct (35 mois par rapport à 23). En général, les enfants bénéficiant des services d'ICI selon l'option de service direct en recevaient [illegible]
- De 2006 à 2013, le Ministère a remboursé à une [illegible] un total de 21 millions de dollars au titre des coûts des services d'ICI reçus hors du système [illegible]. [illegible]

enfants attendaient toujours de recevoir des services.

- Les services basés sur l'ACA permettent aux enfants de se concentrer sur un seul objectif à la fois et pourraient donc ne pas suffire aux enfants qui ont de nombreux problèmes comportementaux ou objectifs à atteindre. Après l'atteinte d'un objectif, l'enfant retourne au bas de la liste d'attente pour la prochaine place disponible.
- Il fallait en faire plus pour s'assurer que les méthodes d'ACA étaient utilisées de manière efficace dans les écoles fréquentées par des enfants autistes.
- Le Ministère n'avait pas déterminé si les ressources étaient distribuées équitablement dans la province.
- L'Ontario n'avait pas mis en oeuvre de stratégie provinciale en matière d'autisme. Cependant, en mai 2013, l'Assemblée législative a adopté une motion portant création d'un comité spécial chargé d'élaborer une stratégie globale de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, qui devrait s'appliquer à l'autisme.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2015, le Ministère nous a fourni de l'information sur l'état des mesures prises en réponse à nos recommandations. Selon cette information, le Ministère avait pleinement mis en oeuvre nos recommandations dans les domaines suivants : obtenir des fournisseurs de services les raisons pour lesquelles des enfants sont retirés du programme d'ICI et, de concert avec le ministère de l'Éducation, définir les exigences minimales pour les éducateurs et faciliter l'accès aux outils en ligne pour les enseignants. Le Ministère était en train de mettre en oeuvre plus de 60 % de nos recommandations principalement dans les domaines suivants : faire en sorte que les enfants aient accès plus tôt à des services et des soutiens fondés sur des données probantes, déterminer si les enfants et les jeunes ont réussi leur transition vers des services aux adultes, ainsi qu'élaborer des cibles de rendement et procéder à des évaluations du programme. Dans l'ensemble, le Ministère avait pleinement mis en oeuvre ou était en train de mettre en oeuvre plus de 80 % des mesures que nous avions recommandées.

Cependant, le Ministère avait fait peu de progrès, voire aucun, dans les domaines suivants : vérifier les données soumises par les fournisseurs de services au moyen de visites sur place, modifier les programmes d'ICI et d'ACA (les évaluations ne sont pas encore achevées), et remédier aux iniquités découlant du fait de continuer de rembourser à 38 personnes (plus de 40 en 2013) des dépenses qui sont en dehors du programme régulier d'ICI. En ce qui concerne ce dernier domaine, le Ministère a mentionné qu'il continuait de rembourser les dépenses de ces personnes parce qu'aucun travail de planification de la transition n'avait encore été effectué avec les familles concernées. Le Ministère examine des options relativement au travail de transition, l'objectif étant de s'assurer que les enfants autistes reçoivent un niveau équitable de services et de soutiens. L'état actuel de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Accès aux services d'intervention et prestation des services d'intervention

Intensité et durée des services, et décision relative au retrait

Recommandation 1

Pour s'assurer que les enfants autistes et leurs familles ont rapidement accès aux soutiens et services en autisme, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) doit :

- *collaborer avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et la communauté médicale pour faciliter le dépistage et le diagnostic de l'autisme chez les enfants avant l'âge de trois ans, conformément à l'objectif initial du programme d'intervention comportementale intensive (ICI) du Ministère;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2016.

Détails

Entre septembre 2013 et novembre 2014, le Ministère a tenu plusieurs réunions avec des représentants du secteur de la santé, dont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, des professionnels du domaine des soins de santé primaires et l'Ontario Medical Association, pour discuter des moyens de dépister l'autisme plus tôt chez les enfants et de recueillir des commentaires concernant l'amélioration de l'accès au diagnostic et à l'évaluation. Des familles ont également dit au Ministère que l'accès à des professionnels de la santé en mesure de diagnostiquer l'autisme est limité. En partenariat avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le Ministère prévoyait mettre sur pied en novembre 2015 de 2 à 5 équipes pluridisciplinaires de diagnostic dans, au plus, 6 des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province, pour aider les cliniciens à reconnaître les premiers signes d'autisme et renforcer la capacité de diagnostiquer l'autisme. Ces équipes seront hébergées par des fournisseurs de soins de santé primaires, notamment des équipes de santé familiale, des centres de santé communautaires, des cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien et des centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones. Le Ministère prévoit dépenser 500 000 $ sur 12 mois pour renforcer la capacité des fournisseurs de services de diagnostiquer l'autisme.

- *recueillir les données sur les temps et les listes d'attente dans l'ensemble de la province tant pour les services d'ICI que pour les services basés sur l'analyse comportementale appliquée.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici février 2016.

Détails

En avril 2014, le Ministère a instauré un nouveau rapport trimestriel qui présente les données sur les listes et les temps d'attente pour les services d'ICI ainsi que pour les services basés sur l'ACA. Les données du Ministère montrent que le nombre d'enfants placés sur des listes d'attente pour les deux catégories de services a augmenté depuis notre audit de 2013. Pour les services d'ICI, le nombre d'enfants sur la liste d'attente est passé de 1 748 en décembre 2012 à 2 192 en mars 2015; en ce qui concerne les services basés sur l'ACA, ce nombre est passé de 7 986 en mars 2013 à 13 966 en mars 2015.

Le Ministère a mentionné qu'en mars 2015, les enfants attendaient en moyenne 27 mois avant d'accéder aux services d'ICI selon l'option du service direct, et 29 mois selon l'option du financement direct. Nous n'avons pu comparer cette information avec les données de notre audit de 2013, car, à ce moment-là, le Ministère ne faisait pas le suivi des temps d'attente provinciaux pour les services d'ICI. Toutefois, selon les renseignements sur les temps d'attente que nous avons obtenus dans 3 des 9 régions du Ministère, le temps d'attente médian pour des services d'ICI en 2012 était d'environ 46 mois. En septembre 2014, le Ministère a embauché un expert-conseil externe chargé de conseiller trois fournisseurs de services d'ICI sur les façons de réaliser des gains d'efficience opérationnelle au moyen des principes LEAN (une méthodologie axée sur les activités opérationnelles qui vise à générer une valeur accrue pour les clients et à minimiser le gaspillage). Les fournisseurs de services ont modifié leurs pratiques en janvier 2015 et ont entrepris de mesurer l'incidence de ces changements sur les temps d'attente pour des services d'ICI. Le Ministère s'attendait à ce que les fournisseurs commencent à constater des résultats positifs à l'été et à l'automne 2015. Le Ministère prévoit analyser les

résultats et déterminer les prochaines étapes d'ici février 2016.

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous avions constaté que les enfants avaient attendu 2,4 mois en moyenne avant de commencer à recevoir des services basés sur l'ACA au cours de l'exercice 2012-2013. En mars 2015, les enfants devaient attendre 13 mois en moyenne. Le Ministère s'est vu accorder l'autorisation d'accroître de 4,5 millions de dollars les dépenses au titre des services basés sur l'ACA pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2016, afin de réduire les listes et les temps d'attente. Le Ministère nous a dit qu'il s'attendait à ce que le financement accru permette à 9 400 enfants de recevoir des services basés sur l'ACA, contre 7 601 en 2013-2014.

Afin d'accroître la transparence du programme et d'assurer l'équité des services dans l'intérêt de l'enfant, le Ministère doit :

- *veiller à ce que des critères précis en matière d'admissibilité, de continuation et de retrait soient élaborés pour les services d'ICI et qu'ils soient appliqués de façon uniforme de sorte que les enfants ayant des besoins identiques aient accès à des services identiques;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre; le Ministère s'est engagé à faire rapport au Bureau de la vérificatrice générale d'ici juillet 2016.

Détails

Les lignes directrices du Ministère concernant les services d'ICI n'ont pas changé. Elles mentionnent toujours que les directeurs cliniques qui supervisent la prestation des services d'ICI sont responsables de la prise des décisions en matière d'admissibilité et de retrait. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore imposé de critères standard de prise en charge ou d'outils d'évaluation que les cliniciens devraient utiliser pour déterminer l'admissibilité aux services d'ICI, ni de critères standard pour déterminer le moment auquel un enfant faisant l'objet d'une ICI devrait être retiré du programme. En janvier 2014, le Comité d'experts cliniciens en matière de trouble du spectre de l'autisme, composé de chercheurs, d'universitaires et de cliniciens, a recommandé l'établissement de critères cliniques pour la prise de décisions concernant les progrès des enfants recevant des services d'ICI. Au moment de notre suivi, le Ministère examinait les options pour la mise en oeuvre des recommandations du Comité d'experts cliniciens relatives aux programmes d'ICI et d'ACA, et il sera en mesure de fournir une réponse plus exhaustive au Bureau de la vérificatrice générale d'ici juillet 2016.

- *veiller à ce que les fournisseurs de services expliquent clairement, pour chaque enfant, les raisons pour lesquelles un enfant est retiré du programme d'ICI et à ce qu'ils communiquent cette information au Ministère aux fins d'analyse;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2013, le Ministère faisait le suivi des raisons pour lesquelles un enfant était retiré du programme d'ICI : l'enfant n'a plus besoin des services d'ICI; les services ont été refusés; l'enfant a quitté la région; l'enfant a été transféré; l'enfant est décédé; l'enfant a atteint l'âge limite; l'enfant a été retiré pour une autre raison. En avril 2013, le Ministère a modifié la liste de raisons selon les catégories « a atteint les objectifs », « n'a pas atteint les objectifs » et « autres ». La dernière catégorie sert dorénavant à consigner les motifs particuliers de retrait autres que ceux liés à l'atteinte des objectifs. Ces motifs doivent être déclarés.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, des quelque 700 enfants retirés du programme d'ICI, 61 % avaient atteint leurs objectifs (une diminution par rapport au taux de 74 % l'année précédente), 23 % n'avaient pas atteint leurs objectifs (une hausse par rapport au taux de 14 % l'année précédente), et 16 % avaient été retirés pour d'autres raisons (une hausse par rapport au taux de 12 % l'année précédente), comme le retrait

volontaire de l'enfant par sa famille ou le fait que l'enfant ait atteint l'âge de 18 ans.

Le taux déclaré d'enfants retirés parce qu'ils avaient atteint les objectifs relatifs aux services variait chez les fournisseurs de services dans les neuf régions, allant de 27 % à 89 %. Le Ministère en est arrivé à la conclusion que ces écarts importants étaient probablement attribuables à des différences dans la manière dont les organismes déterminaient qu'un enfant avait atteint ou non ses objectifs. Plus particulièrement, le Ministère a constaté que l'organisme ayant déclaré un taux de 89 % d'enfants retirés parce qu'ils avaient atteint leurs objectifs avait modifié les objectifs individuels de certains enfants au fil du temps pour faire en sorte qu'ils soient plus faciles à atteindre. Pour sa part, l'organisme ayant déclaré un taux de 27 % d'enfants retirés parce qu'ils avaient atteint leurs objectifs avait établi des objectifs cliniques très élevés pour tous les enfants participant à ses programmes. Le Ministère nous a dit qu'en avril 2015, il prévoyait préciser davantage ce qu'on entendait par « objectifs atteints » pour s'assurer que les pratiques des fournisseurs et leur interprétation de cette expression concordent avec l'intention du programme. En avril 2015, le Ministère a aussi commencé à faire le suivi des motifs de retrait selon les deux options de prestation des services – service direct et financement direct –, pour être en mesure de surveiller plus étroitement les tendances en matière de retrait et de déterminer si elles sont liées à des décisions cliniques ou à la manière dont le programme est exécuté.

- *examiner les raisons des écarts importants qui existent entre les régions sur le plan de l'utilisation de l'option du service direct et de celle du financement direct et s'assurer que les décisions sur la capacité de fournir chaque service sont prises de manière objective.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici novembre 2015.

Détails

Au moment de l'audit de 2013, nous avions constaté qu'en moyenne, les enfants qui recevaient des services d'ICI selon l'option du financement direct les recevaient pendant 35 mois, comparativement à 25 mois pour l'option du service direct – une différence de près d'un an. Nous avions aussi remarqué que la durée de participation moyenne au programme d'ICI variait dans la province pour les deux modes de prestation : pour l'option du service direct, la durée de participation allait de 15 mois dans une région à 34 mois dans une autre région; en ce qui concerne l'option du financement direct, elle allait de 11 mois dans une région à 49 mois dans une autre. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que les écarts régionaux dans les temps d'attente étaient toujours considérables, selon l'option de prestation des services choisie par les familles. Pour remédier à cette situation, le Ministère examine des options en vue de fournir des directives aux fournisseurs de services afin que ceux-ci règlent le problème des écarts régionaux dans l'utilisation de l'option du service direct et de l'option du financement direct. Le Ministère a aussi constaté que, dans une région, le nombre d'enfants recevant des services d'ICI selon l'option du financement direct était beaucoup élevé et que les enfants recevaient ceux-ci durant une période beaucoup plus longue que dans les autres régions. Le Ministère a soutenu les efforts déployés par l'organisme visé pour réduire le nombre de mois de services selon l'option du financement direct. L'organisme est censé collaborer avec les fournisseurs privés de services d'ICI qu'il finance pour modifier certains aspects de la prestation des services, ce qui comprend l'établissement d'échéanciers concernant les retraits et la révision des exigences des différents plans de services.

Pertinence des méthodes d'intervention

Recommandation 2

Pour s'assurer que les enfants autistes ont accès à des interventions fondées sur des données probantes qui

conviennent à leurs besoins, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit examiner les coûts et les avantages d'offrir d'autres types de thérapies et d'interventions ainsi que les interventions existantes à différents degrés d'intensité.

État : En voie d'être mise en oeuvre; le Ministère s'est engagé à faire rapport au Bureau de la vérificatrice générale d'ici juillet 2016.

Détails

En janvier 2014, le Comité d'experts cliniciens en matière de trouble du spectre de l'autisme (le Comité) a formulé une série de recommandations concernant l'amélioration du continuum de soins pour les enfants autistes. Au moment de notre suivi, le Comité préparait des rapports de suivi sur l'intervention visant les enfants présentant des signes précoces d'autisme et sur les pratiques exemplaires pour la conception et la prestation des services basés sur l'ACA. Le Ministère a reçu le premier rapport en mai 2015 et s'attend à recevoir le deuxième à l'automne 2015. En s'appuyant sur les commentaires de familles et d'experts, y compris ceux du Comité, le Ministère s'emploie à élaborer des options pour s'assurer que les enfants autistes ont accès à des interventions fondées sur des données probantes qui conviennent à leurs besoins.

Services d'intervention financés en dehors du programme régulier

Recommandation 3

Pour s'assurer que les enfants autistes et leurs familles reçoivent un niveau équitable de services et de soutiens et pour remédier aux inégalités existantes, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit appliquer les mêmes lignes directrices de programme à toutes les personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions mentionné qu'au 31 mars 2013, plus de 40 personnes âgées de 14 à 25 ans continuaient de demander le remboursement des coûts de thérapie d'ICI et d'autres frais. Ces personnes avaient reçu des services dont la durée était au moins deux fois plus longue que celle des services reçus par les enfants dans le cadre du programme d'ICI régulier. Le Ministère ne fournit habituellement pas de services d'ICI à des enfants âgés de 14 ans ou plus; au 31 mars 2015, seulement 5 des quelque 1 400 autres enfants participants au programme régulier d'ICI du Ministère étaient compris dans cette tranche d'âge. Nous avions aussi relevé des cas où le Ministère avait remboursé à certaines de ces personnes des frais auxquels les enfants participant au programme régulier n'avaient pas droit, et qu'il avait remboursé des coûts de thérapie dépassant le maximum autorisé de 40 heures par semaine dans le cadre du programme régulier. Au moment de notre suivi, le Ministère a mentionné qu'il remboursait toujours les frais de ces personnes parce qu'aucun travail de planification de la transition n'avait encore été effectué avec les familles concernées. Le Ministère examine des options relativement au travail de transition, l'objectif étant de s'assurer que les enfants autistes reçoivent un niveau équitable de services et de soutiens. Durant l'exercice terminé le 31 mars 2015, le Ministère a versé en tout 2,6 millions de dollars à ces 38 personnes, un montant semblable à la somme annuelle payée au moment de notre audit de 2013.

Services et soutiens aux enfants autistes en milieu scolaire

Formation sur l'autisme à l'intention des éducateurs, et transition entre les services d'intervention communautaires et l'école

Recommandation 4

Pour mieux s'assurer que les enfants autistes reçoivent des soutiens efficients en milieu scolaire, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, de concert avec le ministère de l'Éducation, doit :

- *revoir la pertinence des conseillers en troubles du spectre autistique (TSA) dans les nombreux conseils scolaires qui ont déjà du personnel offrant des services identiques, et veiller à ce que tous les conseillers en TSA soient utilisés de manière efficace;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici juin 2016.

Détails

Comme nous l'avions constaté dans notre audit de 2013, depuis que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a lancé le Programme de soutien en milieu scolaire en 2004, le ministère de l'Éducation a appuyé l'intégration des méthodes d'ACA dans le système scolaire et le renforcement de la capacité des écoles à soutenir les élèves autistes, ce qui comprend le financement d'experts en ACA et d'activités de formation pour les éducateurs. Durant l'exercice terminé le 31 mars 2014, le Ministère a transféré 5 millions de dollars du Programme de soutien en milieu scolaire au programme d'ICI pour la création de places additionnelles. Au 31 mars 2015, 115 équivalents temps plein du Programme de soutien en milieu scolaire travaillaient dans des organismes de services, ce qui représente une diminution de 17 % par rapport au nombre d'équivalents temps plein deux ans auparavant. Par ailleurs, en mai 2015, le Ministère et le ministère de l'Éducation ont commencé à examiner les ressources – notamment les experts en ACA du ministère de l'Éducation, le personnel du Programme de soutien en milieu scolaire du Ministère et le matériel d'enseignement utilisé dans les écoles – dont disposaient les écoles pour déterminer si elles permettaient de répondre aux besoins des élèves autistes et de leurs éducateurs. Le Ministère s'attend à ce que ce travail soit achevé d'ici juin 2016.

- *définir les exigences minimales en matière de formation pour aider les éducateurs actuels et futurs à mettre en application les principes de l'analyse comportementale appliquée (ACA) en classe, et surveiller la participation aux programmes de formation sur l'ACA;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En avril 2014, le ministère de l'Éducation a informé tous les conseils scolaires que la formation destinée aux éducateurs qui travaillent avec des élèves autistes (ou qui pourraient être appelés à travailler avec des élèves autistes à l'avenir) doit englober cinq domaines :

- le comportement;
- les fonctions du comportement;
- les évaluations et la collecte de données pour étayer les méthodes d'enseignement liées à l'ACA;
- l'élaboration, la mise en oeuvre et la surveillance, dans divers contextes pédagogiques, de plans d'enseignement individualisés et de plans de transition efficaces qui intègrent les méthodes d'ACA;
- les principes de l'ACA, en mettant l'accent sur les méthodes d'enseignement liées à l'ACA.

En outre, le ministère de l'Éducation a fait équipe avec le Centre Genève pour l'Autisme, un organisme ontarien qui fournit des services d'intervention clinique et des programmes de formation, pour offrir un nouveau cours en ligne sanctionné par un certificat qui intègre ces principes. Le cours a été lancé en septembre 2014. En mars 2015, quelque 1 100 éducateurs et employés de conseils scolaires avaient commencé à suivre le cours, et environ 500 d'entre eux l'avaient achevé. Le ministère de l'Éducation nous a dit qu'il comptait sur les conseils scolaires pour ce qui est de déclarer si les occasions de formation qu'ils offrent à leur personnel sont conformes à la nouvelle exigence en matière de formation. Pour l'année scolaire 2014-2015, 57 % des conseils scolaires ont déclaré que la formation était conforme en tout temps, 18 % ont déclaré qu'elle l'était la plupart du temps, et 25 % ont déclaré qu'elle l'était parfois.

- *évaluer l'utilité des divers outils en ligne et des autres ressources disponibles pour aider les enseignants à adopter des méthodes d'enseignement efficaces pour les élèves autistes, et faciliter un accès économique aux meilleurs outils disponibles.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En avril 2014, le ministère de l'Éducation a lancé un forum en ligne à l'intention des professionnels ayant une expertise en ACA dans les conseils scolaires. Ce forum contient des ressources qui ont été désignées par un groupe de travail provincial composé de professionnels ayant une expertise en ACA comme étant efficaces pour améliorer les résultats des élèves autistes. En janvier 2015, le ministère de l'Éducation a également lancé une page consacrée à cette question sur EduGAINS, un site Web qui contient des ressources prêtes à être utilisées en classe pour les éducateurs. Ce site Web comprend des ressources visant à soutenir les éducateurs en ce qui concerne les programmes offerts aux élèves autistes. En outre, en partenariat avec le Centre Genève pour l'Autisme, le ministère de l'Éducation surveillera l'utilisation du cours en ligne sanctionné par le certificat susmentionné.

Services de transition destinés aux enfants plus âgés

Recommandation 5

Pour s'assurer que des services et des soutiens pertinents sont offerts aux personnes autistes lorsqu'elles se préparent à quitter le système des services aux enfants et aux jeunes, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, de concert avec le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère de l'Éducation, doit concevoir des processus pour évaluer si les personnes autistes ont réussi leur transition, notamment des sondages pour évaluer la satisfaction des personnes ayant fait la transition ainsi que la satisfaction de leur famille.

État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici février 2016.

Détails

En septembre 2014, les trois ministères concernés par la planification de la transition pour les personnes ayant une déficience intellectuelle ont commencé à mettre en oeuvre un cadre qui établit des processus pour la collecte de renseignements devant servir à évaluer l'efficacité de leurs protocoles de planification de la transition. Par exemple, un processus portait sur l'exécution d'une enquête pour évaluer la satisfaction des clients concernant le processus de planification de la transition. Au moment de notre suivi, les trois ministères s'employaient toujours à concevoir l'enquête, et ils s'attendaient à ce qu'elle soit mise en oeuvre en février 2016. Les ministères prévoient, après avoir recueilli les réponses, analyser l'information et apporter les ajustements requis aux protocoles de planification de la transition.

Le Ministère a mentionné qu'entre octobre et décembre 2014, 1 112 demandes individuelles visant un plan intégré de transition ont été présentées. Le nombre de demandes est passé à 1 629 entre janvier et mars 2015, ce qui donne à penser qu'il y a plus de personnes au courant de la possibilité d'intégrer les plans de transition.

Financement des services aux enfants autistes

Recommandation 6

Pour s'assurer que toutes les régions utilisent le financement de l'autisme de façon efficiente pour répondre à la demande locale, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *veiller à ce que tous les organismes directeurs inscrivent les enfants sur la liste d'attente pour les services d'ICI seulement après avoir déterminé leur admissibilité; il doit également examiner si le financement alloué correspond à la demande de services;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2015 pour la première mesure recommandée, et d'ici décembre 2016 pour la seconde mesure recommandée.

Détails

À l'automne 2015, le Ministère prévoyait réviser la Directive sur la gestion des listes d'attente, après avoir consulté le réseau des Prestataires régionaux de soins spécialisés en autisme de l'Ontario au sujet de la meilleure façon d'uniformiser l'utilisation de la date d'aiguillage (la date devant être utilisée lorsqu'un enfant est placé sur une liste d'attente pour des services d'ICI) par tous les organismes directeurs de services d'ICI. Dans notre audit de 2013, nous avions relevé le cas d'un organisme de services qui plaçait des enfants sur la liste d'attente avant d'avoir obtenu la confirmation du diagnostic d'autisme, et le Ministère nous a dit que cet organisme mettait en place une politique pour qu'on cesse d'accepter les enfants aiguillés pour lesquels un diagnostic d'autisme n'a pas été confirmé.

Pour ce qui est de déterminer si la répartition du financement concorde avec la demande en matière de services, le Ministère a indiqué qu'il attendait de disposer de renseignements additionnels sur les temps d'attente pour des services d'ICI selon les options de service direct et de financement direct, la collecte de ces renseignements ayant débuté en avril 2013. Le Ministère a dit qu'il comptait utiliser cette information à l'appui des futures activités de conception des politiques et des programmes, ainsi que pour soutenir les éventuelles décisions en matière de financement.

- *comparer et analyser à intervalles réguliers les coûts de prestation des organismes pour des programmes identiques à l'échelle de la province et faire enquête sur les écarts importants;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

En juin 2014, le Ministère a recueilli des données sur les effectifs et des données financières des fournisseurs de services afin de comparer et d'analyser les coûts concernant des programmes semblables à l'échelle de la province. Le Ministère a achevé l'analyse de l'information sur les coûts en juillet 2015 et produira un rapport définitif sur l'analyse à la fin de 2015. Selon le Ministère, cette analyse aidera à déterminer les facteurs de coûts pour le programme d'ICI et lui permettra de faire enquête sur les écarts importants parmi des organismes de taille comparable qui fournissent des services d'ICI.

- *examiner le caractère raisonnable du tarif horaire établi en 2006 pour l'option du financement direct.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions constaté que le tarif horaire de 39 $ remboursé au titre du programme d'ICI exécuté selon l'option du financement direct n'avait pas été actualisé depuis son établissement en 2006. Le Ministère a dit qu'il prévoyait déterminer les prochaines étapes de l'établissement d'un nouveau tarif horaire en se fondant sur les données sur les effectifs et les données financières des fournisseurs de services, ainsi que sur les niveaux de salaire des offres d'emploi de thérapeutes actuelles.

Surveillance des fournisseurs de services

Recommandation 7

Pour mieux surveiller si les organismes qui dispensent des services respectent les grandes lignes directrices du programme et fournissent des services de qualité, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *examiner le type de données que les organismes sont tenus de lui transmettre et s'assurer que les renseignements essentiels sont reçus et analysés;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Depuis avril 2013, le Ministère a simplifié le gabarit du rapport trimestriel que les organismes de services d'ICI sont tenus de remplir, et il a réduit la

fréquence à laquelle certaines données qu'il exige doivent être déclarées (par exemple, l'âge des enfants recevant des services). En septembre 2014, le Ministère a commencé à produire de nouveaux rapports trimestriels sur les services d'autisme qui comparent les données actuelles et les données historiques sur l'ICI et l'ACA, y compris des données régionales et provinciales sur les éléments suivants : les temps d'attente; les listes d'attentes; le nombre d'enfants recevant des services et leur âge; la proportion d'enfants qui ont atteint les objectifs du programme; le coût global moyen par place ou par cas de prestation de services. Le Ministère a commencé à employer un nouveau processus de vérification des données. Le personnel du bureau central doit vérifier que tous les renseignements exigés relativement aux services d'autisme ont été déclarés. Il repère ensuite les écarts, effectue un suivi à leur sujet auprès des bureaux régionaux, et s'assure que les organismes de services interprètent correctement les données.

Dans notre audit de 2013, nous avions suggéré que le Ministère recueille des renseignements additionnels, comme le pourcentage de familles sur une liste d'attente qui ont reçu des services de soutien, ainsi que le nombre d'heures de service perdues et les raisons des pertes d'heures de service. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas recueilli cette information, mais il prévoyait discuter avec les organismes directeurs de services d'ICI, au printemps 2015, de la possibilité de faire le suivi des heures de service perdues en fonction de leurs causes. À la suite de ces discussions, le Ministère déterminera si les heures de service perdues peuvent faire l'objet d'un suivi dans le cadre du mécanisme de rapport trimestriel ou par d'autres moyens, et il mettra en oeuvre toute mesure proposée concernant cette question d'ici la fin de 2016.

- *et qu'ils font l'objet de vérifications à intervalles réguliers au moyen de visites sur place.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère ne prévoit pas vérifier l'information au moyen de visites sur place, comme nous l'avions suggéré dans notre audit de 2013. Le Ministère a dit que le processus de vérification des données lui permettrait de détecter les renseignements inexacts. Cependant, il a également mentionné qu'il pourrait examiner de nouveau la question des visites sur place s'il détermine que les améliorations apportées à la vérification et à l'analyse des données ne produisent pas les résultats escomptés.

Efficacité des services et soutiens en autisme

Recommandation 8

Pour s'assurer que les services et soutiens offerts aux enfants autistes répondent à leurs besoins, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *élaborer des mesures et des objectifs de rendement pour chaque service et soutien en autisme afin d'évaluer dans quelle mesure ils permettent d'améliorer les résultats obtenus par les enfants;*
  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mai 2016.

Détails

Le Ministère a élaboré un cadre relatif à des indicateurs de rendement afin de mesurer l'accessibilité, l'efficacité et l'efficience des services basés sur l'ACA. Il a commencé à recueillir des données dans des domaines tels que le temps moyen que les enfants avaient dû attendre avant de recevoir des services basés sur l'ACA, la proportion des enfants qui avaient atteint leurs objectifs de services au moment de leur retrait du programme, et le coût moyen par cas de prestation de services. Toutefois, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore établi de cibles pour ces indicateurs. Le Ministère a mis en oeuvre deux outils de mesure des résultats des clients à l'intention de tous les fournisseurs de services d'ACA en avril 2015 : Besoins et forces de l'enfant et de l'adolescent – Profil du spectre autistique (CANS-ASP), et Mesure des processus de soins-20 (MPOC-20). Le Ministère

s'attend à ce que les renseignements recueillis au moyen de ces outils lui permettent de déterminer si les enfants, les jeunes et leurs familles ont vécu des changements positifs, et si les familles ont été satisfaites des services reçus.

Nous avions mentionné dans notre audit de 2013 que le Ministère ne disposait pas de mesures des résultats pour le programme d'ICI et le Programme de soutien en milieu scolaire. Au moment de notre suivi, le Ministère avait commencé à recueillir des données sur le nombre d'enfants ayant atteint leurs objectifs dans le programme d'ICI, mais il n'avait pas encore établi de cible. Le Ministère prévoit évaluer si MPOC-20 peut l'aider à déterminer l'efficacité du programme d'ICI. Par ailleurs, il n'avait toujours pas établi de mesures des résultats pour le Programme de soutien en milieu scolaire au moment de notre suivi. Il a indiqué qu'il élaborerait des mesures du rendement après avoir établi un répertoire des ressources avec le Ministère de l'Éducation, ce qui devrait être achevé d'ici mai 2016.

- *procéder à des évaluations du programme [ICI et ACA] à intervalles réguliers, notamment des sondages sur la satisfaction des parents, et envisager de mener une étude sur l'efficacité à long terme du programme en comparant les enfants qui ont reçu des services d'ICI et ceux qui se sont vu refuser ces services;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mai 2016.

Détails

Le Ministère a indiqué qu'il avait procédé à une évaluation visant à déterminer si les décisions concernant l'admissibilité au programme d'ICI et le retrait d'enfants du programme avaient été prises de manière appropriée. Il a aussi mis en oeuvre un mécanisme d'examen indépendant en décembre 2012, qui permet aux familles de demander à un examinateur indépendant de déterminer si la décision initiale du fournisseur de services d'ICI concorde avec les renseignements consignés dans le dossier de l'enfant. Durant l'exercice terminé le 31 mars 2015, le taux de validation de la décision initiale a été de 87,5 % dans le cas des examens indépendants des décisions en matière d'admissibilité, et il a été de 94 % dans le cas des examens indépendants des décisions en matière de retrait. Au moment de notre suivi, le Ministère n'envisageait pas de procéder à une étude de l'efficacité à long terme du programme en comparant les enfants qui ont reçu des services d'ICI et ceux qui se sont vu refuser ces services.

Le Ministère a mentionné qu'il prévoyait achever d'ici mai 2016 une évaluation complète de la mise en oeuvre et des résultats du programme d'ACA.

- *apporter des changements aux services et aux soutiens, au besoin.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Comme les résultats d'évaluation n'étaient toujours pas disponibles au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore donné suite à la recommandation concernant la modification de ses services et de ses soutiens.

Chapitre 4

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 4.02 Ressources humaines dans le domaine de la santé

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.02, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pa de progrè	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	4		3		
Recommandation 2	3		3		
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	2		2		
Total	10	0	9		0
%	100	0	90	1	0

Contexte

En 2005-2006, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités ont conjointement élaboré la stratégie ProfessionsSantéOntario (la stratégie) afin de pallier la pénurie de médecins et de personnel infirmier en Ontario et de réduire les longues périodes d'attente. La stratégie vise à optimiser le nombre, la composition et la répartition des fournisseurs de soins de santé en Ontario. En 2014-2015, les dépenses totales associées à la stratégie se chiffraient à 742 millions de dollars (738,5 millions de dollars en 2012-2013), une augmentation de 66 % (65 % en 2012-2013) par rapport aux 448 millions dépensés en 2006-2007. De 2006-2007 à 2014-2015, le Ministère y a investi 5,7 milliards de dollars (3,5 milliards jusqu'en 2011-2012).

C'est dans le cadre de cette stratégie que le Ministère a établi l'Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario (l'Agence) en 2007. L'Agence se concentre sur le recrutement et le maintien en fonction des professionnels de la santé.

Dans notre rapport annuel de 2013, nous avons noté que, dans l'ensemble, l'Ontario n'avait pas

atteint son objectif d'optimiser le nombre, la composition et la répartition de ses professionnels de la santé de manière à répondre à ses futurs besoins en santé, bien que le nombre de médecins ait augmenté de 18 % entre 2005 et 2012 et le nombre d'infirmières et d'infirmiers, de 10 % entre 2006 et 2012. Voici nos observations les plus importantes :

- L'accès aux soins de santé posait toujours problème à certains Ontariens, surtout dans les régions rurales, éloignées et du Nord. En 2011, en Ontario, 95 % des médecins exerçaient dans des régions urbaines et 5 %, dans des régions rurales. Par ailleurs, notons que 14 % de la population habite dans les régions rurales.
- De nombreux spécialistes formés en Ontario — à un coût d'environ 780 000 $ chacun (y compris 375 000 $ en salaires et avantages sociaux pour les médecins résidents) — ne sont pas restés dans la province pour y exercer leur profession, surtout en raison de la pénurie d'emplois à temps plein pour les spécialistes diplômés. Les données montrent qu'en moyenne, 33 % des chirurgiens diplômés financés par le gouvernement de l'Ontario ont quitté la province chaque année entre 2005 et 2011, malgré les longues périodes d'attente pour certains types de chirurgie (dont la chirurgie de l'avant-pied et l'arthroplastie du genou) auxquels ces médecins ont été formés.
- Les programmes de suppléance, qui visent à assurer l'accès à court terme à des médecins dans les collectivités admissibles, surtout dans le Nord de la province, étaient plutôt utilisés pendant de longues périodes. Les données les plus récentes disponibles au moment de notre audit révélaient qu'environ 200 postes permanents de spécialistes étaient vacants dans le Nord de l'Ontario. Au moment de notre audit en 2013, le tiers des hôpitaux avaient eu recours aux services temporaires de médecins dans le cadre du Projet pilote de permanence des soins dans les services des urgences. Un des hôpitaux y a recours de façon continue depuis 2006, les autres y faisant appel depuis 2007.
- À la fin de 2011, 66,7 % du personnel infirmier de l'Ontario travaillait à temps plein, ce qui était légèrement inférieur à l'objectif de 70 % du Ministère. Celui-ci devait toutefois améliorer sa surveillance et son évaluation de l'efficacité de ses programmes et initiatives en soins infirmiers. Par exemple, les fonds du programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers sont fournis pour une période maximale de six mois dans l'espoir que les organismes offriront des postes permanents à temps plein aux nouveaux diplômés participants. Cependant, un quart seulement de ces derniers en 2010-2011 et un tiers en 2011-2012 avaient obtenu un emploi permanent à temps plein.
- Le modèle prévisionnel des besoins en personnel médical élaboré en partenariat avec l'Ontario Medical Association était utile, mais son utilité était mitigée par la fiabilité et la disponibilité limitées des données, particulièrement en ce qui concerne la productivité des médecins. Ces lacunes rendaient difficiles l'optimisation de la planification du nombre, de la composition et de la répartition des médecins, ainsi que la détermination du financement, de la formation et du déploiement appropriés.
- De plus, au moment de notre audit en 2013, le modèle en voie d'élaboration pour déterminer l'offre de main-d'œuvre infirmière ne tenait pas compte du nombre d'infirmières et d'infirmiers requis pour répondre aux besoins de la population.

Comité permanent des comptes publics

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience au sujet de cet audit en décembre 2014. En mai 2015, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le Comité a approuvé nos

constatations et recommandations, et il a aussi formulé sept recommandations additionnelles. En juin 2015, le Ministère et l'Agence ont avisé le Comité qu'ils répondraient, d'ici septembre 2015, à ses recommandations. Sont présentés, au chapitre 7, les recommandations du Comité et leur état de mise en oeuvre.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été 2015, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) nous a fourni des renseignements sur l'état des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013*. Selon ces renseignements, aucune de nos recommandations n'avait été pleinement mise en oeuvre, mais des progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart d'entre elles.

Nous avons noté que le Ministère avait réalisé des progrès appréciables dans les domaines suivants : accroissement du nombre de médecins dans les spécialités et les régions où il y a des besoins; amélioration du taux de participation des infirmières et infirmiers au programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers; et rapprochement des paiements versés aux organisations et détermination en temps opportun des sommes à recouvrer. Nous avons cependant constaté que le Ministère devait redoubler d'efforts pour relever le pourcentage d'infirmières et infirmiers travaillant à temps plein. Il devait aussi tenir compte, dans son modèle prévisionnel des besoins en personnel médical, de facteurs tels que la disponibilité du matériel de diagnostic et de laboratoire et des salles d'opération où pratiquer les chirurgies, sans oublier les spécialités et les lieux d'exercice privilégiés par les médecins.

L'état des mesures prises est résumé après chaque recommandation.

Médecins

Recommandation 1

Pour mieux répondre aux besoins en soins de santé des Ontariennes et Ontariens, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec l'Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario, doit :

- *comparer la composition et la répartition existantes des médecins à travers la province aux besoins des patients et envisager les mesures à prendre pour réduire les lacunes en matière de services;*

  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a indiqué qu'il n'y avait pas lieu d'augmenter le nombre global de médecins à l'échelle de la province car ce nombre s'était stabilisé. Selon le Ministère, le nombre de résidents de première année du troisième cycle est passé de 557 à 1 237, une hausse de 122 %, entre 2000 et 2014.

Aussi, entre 2002 et 2013, la hausse de 33 % du nombre de médecins exerçant activement en Ontario a excédé la hausse de 13 % de la population. Le Ministère estime aussi, à l'aide de modèles prévisionnels du nombre de médecins et de l'utilisation de leurs services, que le nombre de médecins exerçant activement augmentera encore de 23 % entre 2015 et 2025. D'ici 2025, le Ministère estime que la croissance du nombre de médecins excédera de 8 % la croissance prévue de l'utilisation des services.

Bien que le nombre global de médecins ait été stabilisé, ce nombre n'est pas encore réparti de façon cohérente entre les spécialités (par exemple orthopédie, médecine interne et cardiologie) ou les régions géographiques. Pour mieux répartir les médecins selon les régions géographiques, le Ministère a tenu compte de l'indice de ruralité de l'Ontario des différentes collectivités (qui mesure l'accès aux soins de santé dans les régions rurales),

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

Détails

En décembre 2014, le Ministère a entrepris une discussion à l'interne à laquelle ont participé des représentants des diverses divisions du Ministère dans le but d'examiner les liens entre le financement des hôpitaux et la planification des ressources humaines. En février 2015, l'Institut C.D. Howe a publié un rapport intitulé *Doctors without Hospitals: What to do about Specialists Who Can't Find Work*. Dans ce rapport, on indique que des spécialistes récemment diplômés au Canada ne parviennent pas à trouver d'emploi en dépit des longues périodes d'attente pour l'obtention de services dans leur spécialité. On y précise que l'une des raisons qui motive cet état de fait est la façon dont les spécialistes et les hôpitaux sont financés. Les hôpitaux reçoivent un montant forfaitaire pour défrayer leurs coûts de fonctionnement, tandis que les spécialistes sont rémunérés à l'acte par les régimes d'assurance provinciaux plutôt que par l'hôpital où ils travaillent. En conséquence, les budgets fixes des hôpitaux limitent les ressources mises à la disposition des médecins qui ont besoin de salles d'opération et de personnel infirmier. Dans le rapport, il est recommandé aux décideurs de donner des budgets appropriés aux hôpitaux et de les habiliter à passer des contrats pour retenir les services de médecins spécialistes. Le Ministère a indiqué que, compte tenu de la complexité des négociations avec les médecins et des formules de financement des hôpitaux et de l'importance de leur impact sur l'ensemble du système de santé, il n'est pas possible de donner suite aux recommandations du rapport dans l'immédiat.

- *continuer de travailler avec les écoles de médecine et les associations à encourager un plus grand nombre d'étudiants en médecine à choisir des domaines d'étude et à exercer dans des régions où il existe une demande;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Le Groupe de travail sur les études médicales postdoctorales du Conseil des universités de l'Ontario (le Conseil) a élaboré un plan provincial pour l'acceptation de résidents en médecine. Ce plan tient compte des tendances courantes au titre du nombre de médecins et précise le nombre d'apprenants, par spécialité, auquel devraient s'attendre les écoles de médecine. En collaboration avec les écoles de médecine, le Ministère s'est servi de ce plan pour faciliter la réaffectation des postes existants de résident des écoles de médecine en 2015-2016 – des programmes où un excédent est prévu vers ceux où un déficit est prévu – et a transmis ces modifications approuvées aux doyens des écoles de médecine en septembre 2014. Il a résulté de ce plan une réduction du nombre de postes de chirurgien orthopédique et une augmentation à peu près équivalente du nombre de postes en psychiatrie.

Aussi, le Ministère a constaté que l'Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario (l'Agence), de concert avec six écoles de médecine ontariennes, fait des présentations dans des écoles de médicine et lors d'événements comme la fin de semaine annuelle de l'Ontario Medical Students' Association. Le but est de sensibiliser davantage les étudiants aux services de planification de carrière de l'Agence, ainsi qu'aux occasions de pratique en région rurale et au paysage de l'emploi des médecins.

Pour déterminer le nombre et la composition des postes de résident pour 2015, le Ministère a collaboré, en 2014, avec le Council of Ontario Faculties of Medicine et les écoles de médecine au lancement d'une approche stratégique centrée sur des données probantes aux fins de la planification de la formation des médecins. Le Ministère a indiqué qu'il poursuivrait, en 2015, sa collaboration avec ses partenaires du milieu de l'enseignement médical en vue de surveiller la mise en oeuvre de cette approche, et qu'il établirait un processus pour l'élaboration, dans l'avenir, d'autres plans pluriannuels.

- *déterminer dans quelle mesure ses différentes initiatives touchant les médecins aident à répondre aux besoins en soins de santé des régions insuffisamment desservies.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère était à évaluer les résultats de ses grands programmes qui ont pour but d'influer sur l'affectation de médecins dans les régions mal desservies afin d'évaluer leur efficacité et de déterminer s'ils répondaient aux besoins des collectivités éprouvant des problèmes de recrutement. Le Ministère prévoit achever son analyse et faire des recommandations stratégiques fondées sur des données probantes d'ici mars 2016.

Les grands programmes faisant l'objet d'une évaluation englobaient les deux initiatives suivantes touchant les médecins :

- Une étude de suivi d'une durée de cinq ans de l'École de médecine du Nord de l'Ontario (l'École) afin de déterminer dans quelle mesure les programmes de premier cycle et postdoctoral de cette institution d'enseignement ont amélioré le nombre et la répartition des médecins dans les collectivités les plus rurales et les plus au Nord. En juin 2015, l'École a communiqué au Ministère les résultats de l'étude qui visaient surtout les apprenants et les résidents des programmes de médecine familiale. D'après le Ministère, les résultats ont été positifs et ont renforcé la politique de la province de former les médecins dans des collectivités rurales et du Nord et de les encourager à pratiquer dans ces collectivités. Le Ministère a demandé à ce que l'École prolonge l'étude de trois autres années pour mesurer l'impact de ses diplômés sur huit programmes de résidence dans diverses spécialités;
- une évaluation de l'efficacité du Programme d'obligation de service postdoctoral qui finance la formation médicale postdoctorale de médecins qui, en retour, s'engagent à exercer pour une période convenue dans des collectivités admissibles en Ontario, généralement pour une période de cinq ans. L'évaluation, amorcée en novembre 2014, porte d'abord sur le taux de maintien en poste des médecins dans des régions mal desservies une fois qu'ils ont terminé le programme. Elle porte aussi sur des facteurs autres que financiers susceptibles d'influer sur le fait que les médecins demeurent dans la région mal desservie ou la quittent au terme du programme. L'évaluation prévoyait l'examen de cinq programmes (Programme de formation des diplômés internationaux de médecine, Programme de rapatriement des médecins, Programme de formation en médecine d'urgence, Programme d'exemption des intérêts des prêts des médecins résidents et Programme de formation pour la réintégration des médecins résidents), de même qu'une évaluation de l'efficacité et de l'incidence de l'Initiative de recrutement et de maintien en poste pour le Nord et les régions rurales. Le Ministère a reçu les résultats de l'examen en octobre 2015 et s'attend à pouvoir les utiliser d'ici mars 2016 pour éclairer la formulation de ses recommandations stratégiques.

Le Ministère finance quatre programmes de suppléance (Projet pilote de permanence des soins dans les services d'urgence, Programme de suppléance pour les spécialistes du Nord, Programme de suppléance pour les médecins de famille en milieu rural et Entente de suppléance pour les omnipraticiens) en vue d'offrir un accès aux soins médicaux d'abord et avant tout aux collectivités du Nord et en milieu rural dont des médecins sont temporairement absents ou qui ont des postes vacants de médecins. Chaque trimestre, le Ministère procède à un examen interne des quatre programmes de suppléance, ciblant des domaines comme l'amélioration des processus, le remboursement des dépenses, l'évaluation de la pertinence des programmes, la mesure du rendement, et la coordination du soutien dans les collectivités ou les

hôpitaux où plusieurs programmes sont en cours. Même s'il ne l'a pas encore fait, le Ministère entend bien définir et évaluer des options en vue de mieux intégrer les programmes de suppléance dans la planification plus large des ressources humaines en santé dans le but de faciliter la prestation de soins de santé dans les collectivités ontariennes aux prises avec des pénuries de médecins.

Selon l'analyse comparative des coûts des quatre programmes de suppléance durant des périodes de neuf mois allant d'avril à décembre 2013 et 2014, les coûts de deux des programmes ont augmenté alors que ceux des deux autres ont diminué, une indication que les besoins médicaux des individus de ces régions étaient comblés alors que leurs médecins étaient provisoirement inaccessibles.

- On a constaté des réductions des coûts tant du Programme de suppléance pour les spécialistes du Nord que du Programme de suppléance dans les services d'urgence. Cette diminution tient au recrutement et au maintien en poste de médecins dans les régions rurales et du Nord et celles qui ont des besoins criants, réduisant la dépendance envers des suppléants et, de ce fait, diminuant les coûts.
- Tant le Programme de suppléance pour les médecins de famille en milieu rural que l'Entente de suppléance pour les omnipraticiens ont enregistré une hausse des coûts. Ces hausses tiennent à un plus grand recours aux services de répit au profit des médecins locaux en vacances, en cours de formation continue ou absents pour d'autres motifs. La hausse des coûts reflète aussi une augmentation des postes d'omnipraticien vacants dont les titulaires sont en mesure de fournir des services en milieu de soins primaires et hospitalier (permanence dans les services d'urgence, soins aux patients hospitalisés, etc.) dans les régions du Nord. Ces hausses découlent de l'embauche de médecins à temps plein qui ont recours aux services de suppléants durant leurs vacances et leur participation à des cours et à des conférences.

Personnel infirmier

Initiatives touchant le personnel infirmier

Recommandation 2

Pour offrir un niveau approprié de services de soins infirmiers et améliorer ainsi l'accès aux soins à l'échelle du secteur des soins de santé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *surveiller les tendances en matière d'emploi en soins infirmiers et évaluer les résultats de ses initiatives touchant le personnel infirmier dans la transition des diplômés en sciences infirmières à un emploi permanent à temps plein;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Au moment de notre audit en 2013, pour assurer la continuité des soins, la constance des fournisseurs de soins, et le recrutement et maintien en poste du personnel infirmier, le Ministère s'était fixé comme objectif de faire en sorte que 70 % du personnel infirmier occupe des postes à temps plein. Cet objectif demeure le même en 2015. Cependant, nous avons noté que les progrès au titre de l'atteinte de cet objectif avaient été moindres depuis notre audit – en 2012, 66,7 % du personnel infirmier travaillait à temps plein. Ce taux a depuis reculé à 63,9 % en 2014, selon les données les plus récentes dont nous disposions au moment de notre suivi.

Pour relever les taux d'emploi de personnel infirmier, le Ministère a mis en oeuvre plusieurs initiatives ciblant le personnel infirmier, dont le Programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers (le Programme). En janvier 2014, pour assurer un meilleur suivi des tendances en emploi du personnel infirmier, le Ministère a apporté des modifications au système de rapports financiers de son programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers. L'une de ces modifications consistait à exiger des employeurs participant au Programme qu'ils soumettent de l'information sur les résultats de leurs efforts de recrutement de nouveaux diplômés en soins infirmiers. Une

autre concernait la présentation de l'information financière, par exemple, les prévisions au titre des salaires et avantages sociaux du personnel infirmier selon le nombre de semaines travaillées et les budgets approuvés pour déterminer si les paiements versés étaient justes.

Par ailleurs, en mai 2015, le Ministère a examiné pour la première fois les données sur les résultats du recrutement de nouveaux diplômés en soins infirmiers qui ont participé au Programme en 2013-2014. Le but visé était d'évaluer si le Programme permettait de faire la promotion des emplois permanents à temps plein auprès des nouveaux diplômés en soins infirmiers. Le Ministère nous a indiqué qu'il entend maintenir ces examens annuels pour faciliter la révision des politiques et les améliorations au Programme, et qu'il utilisera les résultats de 2013-2014 en tant que données de référence pour les prochains examens. Lors de l'examen de 2013-2014, il a aussi été tenu compte des résultats d'une évaluation externe menée à terme en décembre 2014. D'après cet examen, le Programme ne réussissait toujours pas à faire la promotion de postes permanents à temps plein auprès tant du personnel infirmier autorisé (IA) que du personnel infirmier auxiliaire autorisé (IAA). Seulement 34 % de tous les nouveaux diplômés en soins infirmiers qui ont participé au Programme ont décroché, à terme, des postes permanents à temps plein (37 % des IA et 17 % des IAA); 37,5 % des infirmiers et infirmières ont été nommés à des postes permanents à temps partiel, et 23,5 % à d'autres types de poste; 5% n'ont pas été retenus.

Lors de son examen, le Ministère a aussi constaté que le secteur des soins actifs était surreprésenté pour ce qui est de son utilisation des fonds du Programme, à savoir à hauteur de 82 % de tous les nouveaux diplômés en soins infirmiers en 2013-2014. Les taux de participation au Programme des secteurs des soins à domicile, des soins communautaires et des soins de longue durée ont été faibles, ce qui ne cadre pas avec la priorité du Ministère de solidifier les assises de ces secteurs pour mieux répondre aux besoins des patients.

L'examen du Ministère comportait un certain nombre de recommandations, entre autres, cibler les secteurs des soins à domicile, des soins communautaires et des soins de longue durée, réévaluer le but et la marque du Programme, et procéder à des audits des organisations pour déterminer si elles utilisent le Programme dans l'intention de proposer des emplois permanents à temps plein aux nouveaux diplômés en soins infirmiers.

Le Ministère entend se pencher sur ces recommandations en procédant à une analyse des résultats enregistrés au titre de l'emploi en 2014-2015 et à une évaluation de la stratégie de communication de 2014-2015 afin de déterminer si celle-ci a fait augmenter le taux de participation au Programme dans les secteurs des soins à domicile, des soins communautaires et des soins de longue durée au cours de cet exercice. Il entend aussi consulter des organisations en vue de recenser les obstacles à l'utilisation du Programme et continuer à peaufiner ses indicateurs de rendement.

- *déterminer les raisons de la baisse des taux de participation des diplômés à son programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers et prendre des mesures pour améliorer l'efficacité du programme, notamment en encourageant la participation au programme dans tous les secteurs;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Lors de notre audit en 2013, nous avions constaté que le pourcentage de nouveaux diplômés en soins infirmiers participant au programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers avait reculé, passant de 62 % en 2007-2008 (83 % chez les IA et 35 % chez les IAA) à 35 % en 2011-2012. Au moment du suivi, nous avons constaté que ce pourcentage avait de nouveau reculé, s'établissant à 29 % en 2013-2014 (48 % chez les IA et 12 % chez les IAA). L'évaluation externe a confirmé que le

taux de participation de 2013-2014 était considérablement plus faible que celui de 2007-2008.

Quant aux employeurs, d'après l'évaluation externe, 66 % des employeurs qui ont participé au Programme oeuvraient dans le secteur des soins actifs, mais la proportion était beaucoup plus faible chez les employeurs des secteurs des soins de longue durée et des soins communautaires, à savoir 13,7 % et 7,4 % respectivement. En 2013-2014, chez les nouveaux diplômés en soins infirmiers, 77 % ont été recrutés par le secteur des soins actifs (recul par rapport à 85 % en 2007-2008); 14 % (par rapport à 8 % en 2007-2008) par le secteur des soins de longue durée; et 9 % (en hausse par rapport à 7 % en 2007-2008) par d'autres secteurs, dont celui des soins communautaires.

Il est aussi ressorti de l'examen qu'en 2013, la majorité des nouveaux diplômés ont appris l'existence du Programme auprès d'autres étudiants (55 %) ou auprès d'enseignants ou de professeurs à l'école (54 %). Une analyse des tendances a aussi révélé un recul du pourcentage de nouveaux diplômés en soins infirmiers qui ont découvert le Programme grâce à des affiches publicitaires à l'école. Plus précisément, en 2012, 34 % des nouveaux diplômés en soins infirmiers ont appris l'existence du Programme par l'entremise d'activités de promotion à l'école, contre seulement 29 % en 2013. À la lumière de ces résultats, le Ministère a chargé, en juillet 2014, un consultant externe d'élaborer une stratégie de communication visant à faciliter la promotion du Programme et à encourager les diplômés à y participer. La stratégie ciblait les nouveaux diplômés en soins infirmiers, les diplômés internationaux en soins infirmiers et les employés de tous les secteurs des soins de santé. Le Ministère et les autres partenaires du Programme (dont les Ambassadeurs en soins infirmiers –nouveaux diplômés intéressés à représenter le Programme – et le CARE Centre for Internationally Educated Nurses) ont publicisé et facilité des séances en direct et des webinaires avec des étudiants en soins infirmiers, du personnel infirmier formé à l'étranger et des employeurs entre octobre 2014 et mars 2015.

Grâce à ces efforts, le Ministère a augmenté considérablement le nombre d'employeurs touchés – de 104 à 717 – entre l'automne 2012 et 2014-2015. Le Ministère a aussi pu améliorer son rayonnement auprès du personnel infirmier formé à l'étranger, de 0 au cours des années antérieures à 138 en 2014-2015. Par ailleurs, le Ministère a lancé une nouvelle initiative qui a permis de recenser 105 champions de faculté dans chaque collège et université ayant un programme de soins infirmiers en vue de l'aider à communiquer directement de l'information aux étudiants sur les campus. Et le Ministère a désigné des Ambassadeurs en soins infirmiers pour représenter le Programme.

Le Ministère a aussi fait la promotion du Programme lors de diverses conférences dont le symposium automnal de l'Ontario Long Term Care Association, la conférence HealthAchieve de l'Ontario Hospital Association et la conférence annuelle du personnel infirmier formé à l'étranger de CARE. Il a aussi élaboré une campagne ciblée en misant sur les médias sociaux afin d'accroître la participation au Programme.

Le Ministère a indiqué qu'il y aurait une évaluation de la stratégie de communication, dont des résultats de la campagne dans les médias sociaux, pour évaluer son impact sur la participation de l'ensemble des secteurs.

En avril 2015, le Ministère a demandé à ce que la partie externe chargée d'effectuer les évaluations annuelles du Programme intègre dans les prochains examens les analyses suivantes : résultats au titre de l'emploi, participants au Programme, participation des employeurs, participation par catégorie de soins infirmiers (IA et IAA) et participation au Programme par secteur de soins de santé (soins actifs, soins de longue durée, soins à domicile, etc.).

- *surveiller les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien de plus près afin de s'assurer qu'elles répondent aux exigences du programme et qu'elles atteignent le nombre ciblé de patients ainsi que les objectifs du programme.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Au moment de notre audit en 2013, nous avons constaté que le Ministère s'était fixé un objectif de 40 000 patients inscrits auprès des 25 cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien (les cliniques) de la province, mais que seulement quelque 33 000 patients y étaient inscrits en janvier 2013. Le Ministère a fait valoir qu'en décembre 2013, le nombre de patients inscrits auprès des 25 cliniques avait atteint 43 296, excédant la cible. En conséquence, le Ministère a fixé une nouvelle cible de 77 300 patients inscrits pour les cliniques. En octobre 2014, les cliniques avaient atteint 62,8 % de cette cible. Le Ministère a indiqué qu'il surveillerait les progrès accomplis par les cliniques à l'égard de cette cible de 77 300 patients en examinant l'information que les cliniques doivent produire au terme de chaque trimestre à compter de 2015-2016.

Depuis que les cliniques sont ouvertes, le Ministère a mis au point à leur intention un rapport annuel normalisé en vue de saisir divers éléments d'information : accès des clients, intégration, collaboration avec les autres organisations, et initiatives d'amélioration de la qualité. On trouvera aussi dans ces rapports annuels la vision et les priorités stratégiques des cliniques et les changements demandés au personnel professionnel et aux budgets de fonctionnement. Le Ministère a entrepris de collecter les rapports annuels des cliniques en 2015-2016. Il a aussi élaboré des modèles de rapport trimestriel devant être utilisés à compter d'avril 2015 pour saisir de l'information sur le nombre de patients accueillis par chacun des services et par chacun des professionnels de la santé de la clinique.

Le Ministère a indiqué qu'il collabore avec des partenaires, dont Qualité des services de santé Ontario, à l'établissement d'un cadre de rendement pour les services primaires en vue de faciliter le suivi continu des cliniques et leur atteinte des résultats escomptés. Qualité des services de santé Ontario a établi 112 indicateurs de pratique et 179 indicateurs de système d'intérêt pour les organisations de soins primaires et s'emploie, de concert avec des partenaires, à élaborer un plan et une infrastructure pour aplanir les obstacles et combler les lacunes en matière de mesure du rendement. Le Ministère a indiqué qu'aucun délai n'avait été fixé pour cette initiative.

Recouvrement tardif des fonds non dépensés

Recommandation 3

Pour améliorer la surveillance financière des organismes financés et récupérer les fonds non dépensés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner les états financiers pertinents en temps opportun.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

Les organismes qui reçoivent des paiements de transfert du Ministère doivent lui soumettre des états financiers annuels audités. Le Ministère passe en revue ces états financiers pour déterminer si l'organisme dispose de fonds excédentaires qu'il devrait recouvrer en fin d'exercice. Quand les dépenses d'un organisme excèdent les fonds du paiement de transfert, il ne reçoit pas de sommes additionnelles du Ministère.

En septembre 2014, le Ministère a mis en oeuvre un système de rapports sur les paiements de transfert pour faciliter la surveillance des organismes qui ont reçu des fonds au titre de leurs ressources humaines en santé. Le système produit des rapports trimestriels synthétisant les exigences financières et de programme de l'exercice en cours. Ces rapports appuient le processus d'établissement des budgets, y compris le recouvrement des fonds inutilisés.

En mai 2015, le Ministère avait presque achevé les rapprochements de 2012-2013 et le recouvrement de 26,3 millions de dollars. Il avait aussi achevé plus de la moitié des rapprochements de 2013-2014, et repéré quelque 13,6 millions de dollars à recouvrer. Le Ministère prévoit achever son

examen des rapprochements de 2012-2013 et de 2013-2014 d'ici décembre 2015.

Modèles de prévision des ressources humaines dans le domaine de la santé

Recommandation 4

Pour produire des prévisions raisonnables et fiables des besoins en personnel médical et infirmier et améliorer la planification des ressources humaines dans le domaine de la santé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *évaluer les tendances en matière d'emploi, l'offre et les besoins prévus en services de soins de santé, ainsi que les effectifs requis pour répondre à ces besoins de manière rentable;*

  État : En voie de mise en oeuvre. L'examen et l'actualisation des modèles prévisionnels sont des activités continues visées par un engagement du Ministère.

Détails

Le modèle de prévision des besoins en personnel médical de l'Ontario est centré sur le recensement des besoins en soins de santé de la population et leur conversion en besoins en services médicaux. Ces besoins sont ensuite comparés à l'offre courante de services médicaux. Les écarts de service sont quantifiés et convertis en nombre de médecins requis pour répondre aux besoins. Le Ministère a indiqué qu'il avait actualisé ses deux modèles de prévision des besoins en personnel médical à la lumière des données disponibles les plus récentes :

- Le modèle *Assessing Doctor Inventories and Net Flows* permet de projeter les besoins futurs de la province en médecins par spécialité, âge et sexe. Il s'agit d'un modèle de l'offre qui suit chaque médecin depuis son entrée à l'école de médecine, puis tout au long de sa formation postdoctorale et de sa pratique, jusqu'à sa retraite. Cela exige une saisie de données auprès de sources multiples (dont l'Institut canadien d'information sur la santé, l'Ontario Physician Human Resources Data Centre, le Système informatisé sur les stagiaires post-M.D. en formation clinique, et le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada). Le système agence les divers éléments d'information pour produire des projections sur les besoins en personnel médical.
- Le modèle *Utilization Physician* se fonde sur les données touchant les demandes de règlement de l'Assurance-santé de l'Ontario pour calculer le nombre annuel de consultations par médecin et par spécialité. En projetant l'évolution de la population, le Ministère estime le nombre futur de consultations par médecin.

Le Ministère traite les résultats de ces deux modèles au moyen d'un troisième modèle – le Modèle de simulation fondé sur les besoins en personnel médical dans la population de l'Ontario – pour transposer les besoins en services de santé futurs de la population en besoins en services médicaux. Il compare ensuite ces besoins à l'offre future de services médicaux pour repérer des pénuries ou des excédents de médecins par spécialité et par réseau local d'intégration de services de santé. Le Ministère se sert des résultats de ces modèles de concert avec d'autres sources de données probantes – entre autres, les doyens et directeurs d'études postdoctorales, les offres d'emploi de ProfessionsSantéOntario, des rapports et les observations d'autres intervenants – pour éclairer les travaux d'élaboration de politiques et de planification en matière de ressources humaines.

Or, ces modèles ont des limites. Par exemple, ils ne peuvent intégrer certains facteurs qui influent sur l'offre de médecins, comme l'impact des changements technologiques et de l'évolution des modèles de pratique (de nouveaux médecins qui travaillent moins ou des médecins oeuvrant dans des milieux centrés sur le travail en équipe, par exemple). Le Ministère a fait valoir qu'il doit poursuivre ses efforts pour améliorer la planification et la prévision des besoins en médecins dans tous les domaines.

En 2012, au plan des soins infirmiers, le Ministère a conclu une entente avec un grand hôpital afin de procéder à un examen de l'offre actuelle, de la répartition et de la pénurie ou du surplus prévus d'IA, d'IAA et d'IP qui travaillent dans des organismes choisis de soins de santé primaires, des foyers de soins de longue durée et des hôpitaux de soins actifs de la province (en portant une attention particulière aux régions rurales et éloignées). Le Ministère était d'avis que cet examen pourrait produire de l'information plus utile pour faciliter, dans l'avenir, l'élaboration de politiques. L'examen a été mené à terme en avril 2013. Il en est ressorti un taux de postes vacants de 4,7 % à l'échelle de tous les secteurs et groupes d'employés, taux qui étaient plus élevés chez le personnel infirmier praticien (5,8 %) et le personnel infirmier autorisé (5,5 %). Il en est aussi ressorti que la dotation et le recrutement peuvent varier énormément selon l'emplacement géographique et la taille de l'organisme. Les postes vacants dans les hôpitaux de la région du Sud ou en zone suburbaine peuvent être plus faciles à combler que ceux des établissements de petites collectivités éloignées du Nord. Ainsi, un poste vacant dans un petit établissement comptant une vingtaine d'infirmières aura un plus grand impact que dans un établissement plus grand comptant une centaine d'infirmières.

En outre, l'examen a révélé que 14 % des IA dans tous les secteurs examinés occupaient des postes occasionnels. On pourrait en conclure qu'il y a une grande dépendance à l'égard de personnel infirmier embauché pour des périodes courtes ou de durée indéterminée, l'une ou l'autre des parties pouvant mettre fin sans préavis à la relation d'emploi. Comme 61 % des IA travaillent à temps plein et 39 % à temps partiel, l'objectif de disposer de 70 % d'IA à temps plein n'a pas été atteint.

Le Ministère a indiqué qu'il ne prendrait pas d'autres mesures au titre de son analyse de l'effectif infirmier, car il estime que les données de l'examen ne sont pas utiles pour éclairer la planification des ressources humaines en santé au niveau des systèmes.

- *pour le personnel médical et infirmier, affiner davantage ses modèles prévisionnels et leur capacité à évaluer l'impact de différents facteurs sur la productivité des fournisseurs de services.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Dans le domaine de la planification des besoins en personnel médical, le Ministère a actualisé les données de ses deux modèles prévisionnels pour obtenir des projections plus justes du nombre total de médecins selon la spécialité et la demande en services par spécialité. Nous avions indiqué, dans notre audit de 2013, que les modèles prévisionnels marquent un pas dans la bonne direction, mais que leurs résultats sont entachés par une fiabilité limitée et la disponibilité de données dans des domaines tels que la productivité des médecins. Le moindre changement au titre de la productivité peut influer sur le nombre de médecins requis. De nombreux facteurs influent sur la productivité des médecins, dont les changements technologiques (dossiers de santé électroniques, télémédecine) et les modifications touchant les modèles de soins de santé primaires, les autres pourvoyeurs de soins de santé (infirmières praticiennes par exemple), ainsi que les modèles de financement et de rémunération. Au moment de notre audit de 2013, des données concernant tous ces domaines, exception faite des infirmières praticiennes, n'étaient pas disponibles et ne pouvaient donc pas être intégrées dans le modèle. Au moment de notre suivi, c'était toujours le cas. Nous avons aussi constaté que des facteurs additionnels – la disponibilité du matériel de diagnostic et de laboratoire, le temps en salle d'opération et les locaux requis pour pratiquer des chirurgies, les spécialités et lieux d'exercice privilégiés – n'avaient toujours pas été intégrés au modèle au moment de notre suivi.

Le Modèle de simulation fondé sur les besoins en personnel médical dans la population de l'Ontario du Ministère (modèle fondé sur les besoins en

médecins) englobe un volet « productivité des médecins » qui autorise des simulations selon une diversité de facteurs de productivité différents de ceux mentionnés précédemment. Au nombre de ces facteurs, mentionnons le soutien clinique de personnel non médical et les améliorations à la technologie de l'information. Le Ministère a fait valoir qu'il examine les travaux de recherche et données disponibles concernant ces facteurs de productivité pour déterminer si leur effet sur la productivité des médecins peut être mesuré de façon fiable. Le Ministère s'attend à compléter l'actualisation du modèle fondé sur les besoins en médecins en février 2016.

Pour ce qui est des modèles prévisionnels du personnel infirmier, nous avions constaté, lors de notre audit de 2013, que le modèle ne tenait compte que de l'offre en personnel infirmier autorisé et en personnel infirmier praticien. Il ne tenait pas compte de facteurs propres à la demande et aux besoins pour déterminer si des pénuries ou des excédents étaient prévus. Le Ministère est à faire des recherches en vue de déterminer comment intégrer les volets demande et besoins dans un modèle élargi de prévision des besoins en personnel infirmier. Le Ministère s'attend à mettre au point une version préliminaire du modèle d'ici l'hiver 2016.

Chapitre 4 **Ministère de l'Éducation**

Section **4.03**

Stratégie visant des écoles saines

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.03, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	4		0,75	3,25	
Recommandation 2	4		0,75	3,25	
Recommandation 3	1			1	
Recommandation 4	1		0,25	0,75	
Total	**10**	**0**	**1,75**	**8,25**	**0**
%	**100**	**0**	**18**	**82**	**0**

Note : Les nombres partiels figurant dans certaines cellules signifient que les mesures recommandées ont été mises en œuvre à des degrés divers par le Ministère et les trois conseils scolaires que nous avons audités.

Contexte

La proportion accrue d'enfants faisant de l'embonpoint au Canada soulève d'importantes préoccupations publiques. Près d'un élève sur trois fait de l'embonpoint, et près de 12 % sont considérés comme obèses, soit près de deux fois plus qu'à la fin des années 1970. En 2012, le gouvernement de l'Ontario s'est fixé comme objectif de réduire l'obésité infantile de 20 % en cinq ans.

Le ministère de l'Éducation (le Ministère), qui est le principal responsable de l'élaboration et du soutien de la mise en oeuvre des politiques et programmes liés aux élèves des écoles publiques, a adopté la Stratégie visant des écoles saines afin d'aider les élèves à apprendre et à se développer grâce à une alimentation saine et à l'activité physique. Il compte sur le soutien d'autres ministères, dont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, pour l'aider à appliquer cette stratégie.

Les 72 conseils scolaires publics de l'Ontario administrent près de 4 900 écoles élémentaires et secondaires, avec une population étudiante de près de 2 millions. Au moment de notre suivi, le

Ministère nous a informés qu'il avait dépensé environ 25,6 millions de dollars sur les trois exercices de 2012-2013 à 2014-2015 (5,8 millions sur les trois exercices de 2009-2010 à 2011-2012) pour les activités liées aux initiatives d'alimentation saine et d'activité physique quotidienne dans le cadre de la Stratégie visant des écoles saines.

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous avions constaté que le Ministère avait élaboré une politique établissant les normes nutritionnelles pour les aliments et boissons vendus dans les écoles publiques et avait modifié le curriculum de manière à exiger que tous les élèves de l'élémentaire fassent au moins 20 minutes d'activité physique par jour. Nous avions cependant conclu que le Ministère et les conseils scolaires devaient en faire plus pour assurer la conformité à ces exigences et qu'ils devaient travailler de façon plus efficace avec d'autres organismes et intervenants, y compris les parents, pour faire connaître les pratiques exemplaires encourageant de saines habitudes de vie et une plus grande activité physique dans l'ensemble du système scolaire.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Ni le Ministère ni les conseils scolaires que nous avons visités n'avaient adopté de stratégie de surveillance efficace pour assurer la conformité des aliments et boissons vendus dans les écoles aux normes nutritionnelles énoncées dans la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles (la Politique) du Ministère. Les représentants des trois conseils scolaires visités n'avaient pas examiné les aliments et boissons vendus dans les cafétérias de leurs écoles pour déterminer si ceux-ci respectaient les normes nutritionnelles.
- Notre examen d'un échantillon d'aliments au menu d'un conseil scolaire a révélé que certains d'entre eux ne remplissaient pas les critères nutritionnels de la Politique, parfois de façon marquée.
- Ni le Ministère, ni les conseils scolaires visités ne disposaient de données suffisantes pour déterminer si la Politique contribuait à l'adoption de meilleures habitudes alimentaires par les élèves. Après l'introduction de choix alimentaires plus sains, les ventes dans les cafétérias des écoles secondaires des trois conseils visités ont diminué de 25 % à 45 %, tandis que les revenus provenant des distributrices automatiques ont baissé de 70 % à 85 %. Les directeurs d'écoles secondaires à qui nous avons parlé ont affirmé que de nombreux élèves préféraient manger dans les établissements de restauration rapide à proximité au lieu de choisir les aliments plus sains offerts dans la cafétéria de leur école.
- Le Ministère, les conseils scolaires et les écoles visités n'exerçaient pas de surveillance officielle pour s'assurer que les élèves de la 1re à la 8e année font 20 minutes d'activité physique quotidienne pendant les heures de classe, comme l'exige le curriculum de l'Ontario. Deux des trois conseils visités ont mené un sondage auprès des représentants des écoles, et plus de la moitié des répondants ont indiqué que les élèves de leur école ne faisaient pas les 20 minutes d'exercice réglementaires par jour.
- Les exigences du Ministère relatives à l'activité physique au palier secondaire étaient beaucoup moins rigoureuses que celles d'autres administrations. En effet, les élèves de l'Ontario sont seulement tenus de suivre un cours à crédit en santé et éducation physique pendant leurs quatre années d'études secondaires. Au Manitoba, les élèves doivent obtenir quatre crédits dans cette matière pour recevoir leur diplôme et, en Colombie-Britannique, ils sont censés participer à au moins 150 minutes d'activité physique par semaine.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère et les conseils scolaires visités s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon les renseignements fournis par le Ministère et les trois conseils scolaires audités en 2013, peu ou pas de progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de la plupart des mesures que nous avions recommandées, et peu d'entre elles sont en voie de mise en œuvre. Des efforts supplémentaires sont requis pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013*, qui visaient à encourager les élèves à acquérir des habitudes alimentaires plus saines et à faire plus d'activité physique.

Nous avons toutefois constaté certains efforts notables, décrits ci-après :

- En 2016, le gouvernement s'est engagé à atteindre un objectif gouvernemental à long terme : que les enfants et les jeunes puissent faire 60 minutes d'activité physique incluse dans la journée d'école. Le Ministère travaille à la réalisation de cet objectif avec d'autres organismes. En 2015, il a passé un contrat avec l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario afin que celle-ci procède à des projets pilotes dans 20 écoles afin d'identifier les facteurs qui permettent d'atteindre l'objectif de 60 minutes d'activité physique par jour. Le Ministère continue aussi de visiter des conseils scolaires et des écoles afin de surveiller la mesure dans laquelle ceux-ci mettent en œuvre la Stratégie visant des écoles saines et les politiques connexes.
- Nous avons constaté qu'un des conseils scolaires que nous avons visités durant notre audit de 2013 avait désigné un responsable du programme Écoles saines dans chacune de ses écoles élémentaires. Cette personne avait reçu une formation sur la planification d'activités physiques quotidiennes et était censée partager l'information avec d'autres membres du personnel de l'école. Ce conseil scolaire avait aussi engagé un consultant en vie active et santé qui offrait des ateliers sur l'activité physique à l'intention des enseignants.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Saine alimentation

Recommandation 1

Pour aider à faire en sorte que l'offre d'aliments sains dans les écoles contribue à l'adoption de meilleures habitudes alimentaires par les élèves et favorise l'atteinte des objectifs consistant à améliorer la santé des élèves et le rendement scolaire de ceux-ci, le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les conseils scolaires doivent :

- *élaborer des stratégies uniformes et efficaces pour surveiller la conformité à la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles, et plus particulièrement s'assurer que tous les produits vendus dans les écoles satisfont aux normes nutritionnelles de la Politique;*

État : Ministère : En voie de mise en œuvre avant juin 2017.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

Détails

Des représentants du Ministère visitent les conseils scolaires afin de surveiller la mise en œuvre de la Stratégie visant des écoles saines et des politiques connexes, y compris la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles (la Politique) et la politique en matière d'activité physique quotidienne. Depuis la publication de notre rapport d'audit de 2013, le Ministère a visité 35 autres conseils scolaires (12 avaient été visités au moment de notre audit de 2013), ainsi que des écoles choisies aléatoirement par chacun de ces conseils, et il prévoit de visiter les 25 autres conseils scolaires d'ici la fin de l'année scolaire 2016-2017. Dans le cadre de ces visites sur place, le Ministère pose maintenant des questions sur la mesure dans laquelle la Politique a

ont mises en oeuvre et sur les processus mis en place par les conseils scolaires pour surveiller la mise en oeuvre. Au cours des deux dernières années, les conseils scolaires ont informé le Ministère qu'ils avaient des processus de surveillance en place. Le Ministère n'a toutefois pas vérifié si ces processus permettent effectivement de s'assurer que les écoles se conforment à la Politique.

Le conseil scolaire 1, qui exigeait des fournisseurs qui vendent des aliments et des boissons dans les écoles qu'ils confirment par écrit aux directeurs d'école qu'ils se conformeraient à la Politique, n'avait pas encore mis de processus en place pour vérifier la conformité des fournisseurs. Le conseil scolaire 3 n'avait pas mis en oeuvre de processus de surveillance directe de la conformité avec la Politique, mais son comité pour des écoles saines prévoyait d'examiner les façons possibles d'assurer la conformité durant l'année scolaire 2015-2016. Le conseil scolaire 2 n'avait pas non plus de processus de surveillance en place, mais il était censé commencer à faire des vérifications ponctuelles (en collaboration avec un bureau de santé publique local) dans des écoles secondaires durant l'année scolaire 2015-2016, et il prévoyait de vérifier la conformité dans toutes les écoles secondaires avant juin 2018.

- *obtenir plus de données sur les avantages et les difficultés associés à la mise en oeuvre de la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles, afin d'évaluer l'incidence de la Politique et de déterminer les secteurs sur lesquels devraient porter les efforts futurs;*

État : Ministère : En voie de mise en oeuvre avant juin 2017.
Conseils scolaires 1 et 3 : Peu ou pas de progrès.
Conseil scolaire 2 : En voie de mise en oeuvre avant juin 2018.

Détails

Le Ministère continue de recueillir des données sur les avantages et les difficultés associés à la mise en oeuvre de la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles (la Politique) en visitant les conseils scolaires et les écoles afin d'évaluer l'incidence de la Politique et de déterminer les secteurs sur lesquels devraient porter les efforts futurs. Durant ces visites, le Ministère a pris note de certaines pratiques prometteuses adoptées par les conseils scolaires afin de mettre en oeuvre la Politique, y compris travailler avec des bureaux de santé publique pour s'assurer que les aliments et boissons vendus dans les écoles satisfont aux exigences de la Politique et intégrer les notions de saine alimentation à l'enseignement en classe afin de promouvoir le changement dans la culture alimentaire des écoles. Cependant, le Ministère n'a pas vérifié si ces pratiques sont efficaces. Il a également relevé certaines difficultés dans la mise en oeuvre de la Politique, dont une baisse de la marge bénéficiaire des cafétérias des écoles secondaires, et le fait que les écoles n'ont pas le temps de vérifier si les fournisseurs des services d'alimentation satisfont aux exigences de la Politique. Le Ministère s'attend à visiter tous les conseils scolaires d'ici la fin de 2016-2017.

En 2014, le Ministère a lancé le programme de subventions pour la promotion de l'alimentation saine dans les écoles secondaires et a versé près de 3,2 millions de dollars à des conseils scolaires (21 %), à des écoles secondaires par l'entremise des conseils scolaires (72 %) et à des organismes sans but lucratif (7 %) qui ont travaillé en partenariat avec des conseils scolaires ou des écoles secondaires à des initiatives visant à accroître la sensibilisation aux normes nutritionnelles de la Politique ainsi que l'accès aux aliments et boissons qui y sont conformes. Les initiatives admissibles au financement incluaient la formation d'un comité d'action pour la nutrition à l'école et un programme pour l'élaboration de menus santé dans les cafétérias. Le Ministère a passé un contrat avec une partie de l'extérieur pour l'évaluation des projets et la présentation d'un rapport final sur les défis, les résultats, les réussites et les leçons apprises. Le rapport final est prévu pour juin 2016, et le Ministère nous a dit

qu'il prévoyait de communiquer les résultats de l'évaluation aux conseils scolaires et aux écoles.

Le conseil scolaire 1 n'avait pas fait de progrès notables dans la mise en oeuvre de son recom- mandation, mais il nous a dit qu'il prévoyait de recueillir des données supplémentaires sur la mise en oeuvre de la Politique en réalisant un sondage auprès des administrateurs scolaires au cours de l'automne 2017, ce qui mènerait à l'élaboration d'un plan d'action avant la fin de 2017. Le conseil scolaire 3 n'avait pas non plus recueilli de données supplémentaires sur les avantages et les difficultés liés à la mise en oeuvre de la Politique depuis notre audit, mais il a indiqué que son comité pour des écoles saines prévoyait d'examiner les façons possibles de donner suite à notre recommandation durant l'année scolaire 2017-2018. Le conseil scolaire 2 avait déjà commencé à recueillir des renseignements sur la mise en oeuvre de la Politique au moyen d'un sondage auprès des directeurs, des enseignants et des bénévoles de ses écoles. Le sondage présentait un certain nombre de difficultés, y compris le manque de bénévoles et de fonds, le manque de sensibilisation des parents et une formation insuffisante des bénévoles et du personnel des écoles. Ce conseil scolaire prévoyait également de former des groupes de consultation sur la Politique et sa mise en oeuvre durant l'année scolaire 2017-2018.

- *veiller à ce que les administrateurs scolaires et les enseignants reçoivent une formation et des soutiens suffisants sur la façon de mettre en oeuvre la Politique et de promouvoir les notions de saine alimentation en classe.*

État : Ministère : Peu ou pas de progrès.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

[illegible]

Dans notre rapport d'audit de 2015, nous observions que le Ministère et les conseils scolaires pensaient qu'il serait utile pour les enseignants de recevoir une formation sur les exigences de la Politique concernant les aliments et les boissons dans les écoles et sur l'intégration des notions de saine alimentation à l'enseignement en classe, y compris à des matières non comprises dans le curriculum sur la saine alimentation.

Cependant, depuis notre audit, le Ministère n'a pris aucune mesure afin de déterminer si les administrateurs scolaires et les enseignants reçoivent une formation et des soutiens suffisants pour mettre en oeuvre la Politique ou pour intégrer et promouvoir les notions de saine alimentation en classe. Le Ministère continue d'assurer la mise à disposition de ressources susceptibles d'aider les enseignants et les administrateurs à appliquer la Politique et, en mars 2017, il a annoncé qu'il verserait aux conseils scolaires [illegible] millions de dollars pour l'année scolaire 2017-2018 afin de promouvoir le bien-être des élèves. Les conseils scolaires pourraient utiliser une partie de ces fonds à des fins de formation.

Depuis notre audit, le conseil scolaire 1 a remis aux nouveaux enseignants un document qui indique les ressources disponibles sur la Politique et fait la promotion des notions de saine alimentation. Il s'employait à élaborer une formation à offrir aux nouveaux administrateurs durant l'année scolaire 2017-2018. Cependant, exception faite de certains enseignants en santé et éducation physique, au moment de notre suivi, le conseil n'avait pas offert de formation sur les moyens à prendre pour promouvoir les notions de saine alimentation en classe et il ne prévoyait pas de le faire. Les enseignants et les administrateurs des conseils scolaires 2 et 3 n'avaient pas non plus reçu de formation. En septembre 2017, le conseil scolaire 2 nous a informés qu'il prévoyait d'offrir une formation [illegible] sur la Politique à tous les administrateurs scolaires, qui seront chargés de transmettre cette information au personnel de leurs écoles. Le conseil scolaire 3 nous a avisés que son comité pour des écoles saines prévoyait de faire un examen plus approfondi de cette recommandation durant l'année scolaire 2017-2018.

Aucun des trois conseils scolaires n'avait cherché à déterminer si ses administrateurs et ses

enseignants avaient reçu une formation suffisante sur les façons de mettre en oeuvre la Politique et de promouvoir les notions de saine alimentation en classe. Au moment de notre suivi, le conseil scolaire 1 prévoyait de réaliser un sondage auprès de ses administrateurs durant l'automne 2015 afin de recueillir leurs commentaires, tandis que le conseil scolaire 3 s'attendait à examiner les moyens d'évaluer les besoins en formation et les soutiens durant l'année scolaire 2015-2016. Le conseil scolaire 2 ne prévoyait aucune évaluation formelle.

- *établir des objectifs mesurables et des indicateurs de rendement connexes pour les activités relatives à la saine alimentation, et mesurer périodiquement les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs.*

État : Ministère : Peu ou pas de progrès.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas établi d'objectifs mesurables précis ni d'indicateurs de rendement connexes afin de déterminer si la disponibilité de choix alimentaires plus sains dans les écoles aide à améliorer les habitudes alimentaires, la santé ou le rendement scolaire des élèves.

De même, aucun des trois conseils scolaires n'avait établi d'objectifs mesurables ni d'indicateurs de rendement connexes pour les activités relatives à la saine alimentation. Les trois conseils voudraient obtenir des directives du Ministère avant d'établir de tels objectifs et indicateurs.

Activité physique

Recommandation 2

Afin d'accroître de façon sécuritaire l'activité physique et de favoriser une réduction de la sédentarité ainsi que l'amélioration du rendement scolaire, le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les conseils scolaires doivent :

- *évaluer les options, y compris les pratiques employées dans d'autres administrations, permettant d'offrir aux élèves de l'élémentaire et du secondaire la possibilité d'effectuer suffisamment d'activité physique;*

État : Ministère : En voie de mise en oeuvre avant juin 2017.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère a lancé plusieurs initiatives afin d'accroître l'activité physique chez les élèves. Par exemple :

- En 2014, le gouvernement s'est engagé à atteindre un objectif à long terme : que les enfants et les jeunes puissent faire 60 minutes d'activité physique pendant les heures de classe (à l'école et dans la collectivité). Le Ministère, en collaboration avec d'autres ministères et organismes (y compris l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario et ACTIFS À L'ÉCOLE), a établi des programmes pilotes dans 20 écoles en 2015 (ce nombre devrait grimper jusqu'à 250 en 2016) afin d'identifier les facteurs qui permettent d'atteindre l'objectif de 60 minutes d'activité physique par jour.
- En 2014, le Ministère a introduit les Subventions pour la promotion de l'activité physique dans les écoles secondaires et a versé des subventions totalisant près de 1,3 million de dollars aux conseils scolaires afin d'aider à accroître le nombre d'élèves participant à des activités physiques en dehors des heures d'enseignement. Les activités admissibles au financement incluaient : l'augmentation des possibilités actuelles d'activité physique, la création de comités de promotion de l'activité physique afin d'engager les élèves dans des programmes interscolaires ou intramuraux, et l'aménagement d'espaces permettant aux élèves d'être plus actifs à l'intérieur et à l'extérieur des écoles. Le Ministère a passé un contrat avec une partie de l'extérieur pour

l'évaluation des projets et la présentation d'un rapport final au Ministère sur les défis, les résultats, les réussites et les leçons apprises (à transmettre aux conseils scolaires et aux écoles). Le rapport final est censé être présenté en juin 2016, et le Ministère prévoit de se fonder sur les conclusions de cette évaluation pour planifier les prochaines étapes de ses programmes, politiques et initiatives en matière d'activité physique d'ici juin 2017.

En outre, le Ministère nous a informés qu'il était à examiner une étude récente de Santé publique Ontario sur l'état de la mise en oeuvre de la politique en matière d'activité physique quotidienne du Ministère, afin d'évaluer cette politique et de trouver des moyens d'accroître l'activité physique des élèves de l'élémentaire. D'après les résultats de l'étude, seulement environ 60 % des écoles (selon les réponses des directeurs d'école) et 50 % des classes (selon les réponses des enseignants) satisfaisaient aux exigences de la politique en matière d'activité physique quotidienne.

Les trois conseils scolaires avaient lancé des initiatives visant à accroître l'activité physique, principalement dans les écoles élémentaires. Les exemples comprennent la fourniture de matériel et d'une formation pour que le personnel des écoles puisse organiser des jeux et des activités à l'heure de la récréation, une initiative qui met les élèves au défi de participer à 20 minutes d'activité physique vigoureuse chaque jour pendant 20 semaines, et un programme axé sur les Jeux panaméricains et parapanaméricains 2015 de Toronto qui aidait les enfants et les jeunes à se familiariser avec différentes activités sportives et récréatives et à y participer. Cependant, aucun des trois conseils scolaires n'avait évalué les options permettant d'offrir aux élèves de l'élémentaire et du secondaire la possibilité d'effectuer suffisamment d'activité physique, ni ne prévoyait de le faire.

- *veiller à ce que les administrateurs et les enseignants des écoles élémentaires reçoivent une formation adéquate sur les bonnes pratiques et sur la façon d'intégrer efficacement l'activité physique quotidienne aux journées d'école;*

État : Ministère : Peu ou pas de progrès.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous observions que le Ministère ainsi que les personnes à qui nous avons parlé dans les trois conseils scolaires visités pensaient que tous les enseignants de l'élémentaire bénéficieraient d'une formation sur la façon d'intégrer l'activité physique quotidienne aux journées d'école.

Depuis notre audit, le Ministère n'a pris aucune mesure pour déterminer si les administrateurs ou les enseignants des écoles élémentaires savent comment intégrer l'activité physique quotidienne aux journées d'école, mais il continue de mettre des ressources à leur disposition sur les moyens à prendre à cette fin. Durant l'année scolaire 2015-2016, le Ministère a versé 6,4 millions de dollars aux conseils scolaires afin de promouvoir le bien-être des élèves. Les conseils scolaires peuvent utiliser ces fonds pour dispenser une formation sur l'activité physique quotidienne aux enseignants et aux administrateurs scolaires, mais ils ne sont pas tenus de le faire.

Le conseil scolaire 1 avait offert une formation sur l'activité physique quotidienne en classe aux enseignants en santé et éducation physique des écoles primaires, mais il ne prévoyait pas de l'offrir aux autres enseignants. Ce conseil scolaire a également remis aux nouveaux enseignants un document énonçant les exigences en matière d'activité physique quotidienne, et il était en train de concevoir une formation à l'intention des nouveaux administrateurs scolaires qu'il prévoyait d'offrir durant l'année scolaire 2015-2016. Le conseil scolaire 2 nous a dit qu'il avait dispensé une formation en matière d'activité physique quotidienne à environ le quart de ses enseignants du palier élémentaire, et il s'attendait à ce que ces derniers transmettent l'information aux autres enseignants

de leurs écoles. Le conseil scolaire 3 nous a avisés qu'il avait désigné un responsable du programme Écoles saines dans chaque école élémentaire, que cette personne avait reçu une formation sur l'activité physique quotidienne et qu'elle était censée communiquer l'information aux autres membres du personnel. Ce conseil a également engagé un consultant en vie active et santé, qui a notamment pour fonction d'organiser des ateliers sur l'activité physique quotidienne dans les écoles élémentaires. Cette formation est censée se poursuivre durant l'année scolaire 2015-2016.

Aucun des trois conseils scolaires n'a vérifié si les enseignants et les administrateurs des écoles élémentaires avaient reçu une formation adéquate sur la façon d'intégrer efficacement l'activité physique quotidienne aux journées d'école. Au moment de notre suivi, le conseil scolaire 1 prévoyait de réaliser un sondage auprès de ses administrateurs au cours de l'automne 2015 afin de recueillir leurs commentaires, tandis que le conseil scolaire 3 s'attendait à examiner les moyens d'évaluer les besoins en formation et les soutiens durant l'année scolaire 2015-2016. Le conseil scolaire 2 ne prévoyait aucune évaluation ni aucun autre moyen de déterminer si les enseignants et les administrateurs de ses écoles élémentaires avaient reçu une formation suffisante.

- *faire en sorte que les enseignants connaissent les lignes directrices sur la sécurité en matière d'activité physique;*

État : Ministère : Peu ou pas de progrès.
Conseils scolaires 1 et 3 : Peu ou pas de progrès.
Conseil scolaire 2 : En voie de mise en oeuvre avant juin 2016.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2013, nous indiquions qu'aucun des enseignants des écoles élémentaires des trois conseils scolaires visités que nous avions interviewés n'avait dit avoir reçu une formation concernant les lignes directrices sur la sécurité en éducation physique. La majorité d'entre eux pensaient toutefois qu'une certaine formation sur ce point serait bénéfique.

Depuis notre audit, le Ministère a reconduit son contrat avec l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario afin que celle-ci affiche les lignes directrices sur la sécurité en éducation physique sur un site Web public. Cependant, le Ministère n'a pris aucune mesure pour déterminer si les enseignants connaissent mieux les lignes directrices en matière de sécurité qu'au moment de notre audit.

Le conseil scolaire 1 nous a informés que, depuis notre audit, il avait offert une formation sur les lignes directrices relatives à la sécurité en éducation physique uniquement aux enseignants en santé et éducation physique des écoles primaires et aux enseignants responsables de certains aspects des activités sportives dans les écoles. Le conseil scolaire 2 a affirmé qu'il avait dispensé une formation sur les lignes directrices uniquement aux enseignants qui s'occupent des activités sportives, mais qu'il s'attendait à offrir la formation à tout le personnel des écoles durant l'année scolaire 2015-2016. Le conseil scolaire 3 a indiqué qu'il avait porté les lignes directrices à la connaissance des responsables du programme Écoles saines dans les écoles élémentaires et de certains enseignants et administrateurs de chaque école, mais qu'il n'avait pas offert de formation ni pris d'autres mesures pour s'assurer que les enseignants connaissaient les lignes directrices depuis notre audit.

- *établir des objectifs et des cibles concernant l'augmentation de l'activité physique dans les écoles et, de manière périodique, surveiller et mesurer les progrès réalisés et faire rapport à leur sujet.*

État : Ministère : Peu ou pas de progrès.
Conseil scolaire 1 : En voie de mise en oeuvre avant juin 2016.
Conseils scolaires 2 et 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le ministère de l'Éducation nous a informés qu'il appuie les stratégies gouvernementales de grande portée comme la Stratégie ontarienne pour la santé des enfants, élaborée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, et le Cadre stratégique en faveur de la réussite des jeunes de l'Ontario, mis au point par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Nous avons examiné la Stratégie ontarienne pour la santé des enfants et observé qu'elle contenait des recommandations, mais pas d'objectifs ni de cibles. Nous avons consulté le Cadre stratégique et remarqué qu'il contenait trois indicateurs permettant de déterminer si les jeunes de l'Ontario sont en bonne santé physique (ces indicateurs sont la proportion de jeunes qui ont un poids santé, la proportion de jeunes qui sont physiquement actifs, et la proportion de jeunes qui consomment au moins cinq portions de fruits ou de légumes chaque jour), mais qu'aucun objectif n'avait été établi pour ces indicateurs. En outre, bien que le gouvernement se soit engagé en 2014 à atteindre l'objectif à long terme de faire en sorte que les enfants et les jeunes puissent faire 60 minutes d'activité physique pendant les heures de classe (à l'école ou dans la collectivité), il n'a pas fixé de date cible pour l'atteinte de cet objectif.

Le Ministère doit améliorer la surveillance de sa politique en matière d'activité physique quotidienne. Par exemple, durant les visites prévues qu'il a effectuées dans les conseils scolaires et les écoles en 2014-2015, le Ministère a été informé par les conseils scolaires que la plupart des écoles organisaient des activités physiques quotidiennes pour les élèves du palier élémentaire et qu'elles avaient mis en place un processus de surveillance du respect des exigences à cet égard. Cependant, selon une étude récente de Santé publique Ontario sur l'activité physique quotidienne que le Ministère examinait au moment de notre suivi, environ 70 % des directeurs d'école et des enseignants sondés indiquaient que leurs écoles n'avaient pas de processus de surveillance en place pour vérifier si les exigences en matière d'activité physique quotidienne étaient respectées. Comme il est mentionné plus haut, l'étude soulignait que seulement environ 60 % des écoles (selon les réponses des directeurs d'école) et 50 % des classes (selon les réponses des enseignants) satisfaisaient aux exigences de la politique en matière d'activité physique quotidienne.

Le conseil scolaire 1 n'avait pas établi de buts ni d'objectifs précis pour l'accroissement de l'activité physique dans les écoles, mais il nous a dit qu'il prévoyait de se fonder sur les données tirées de sondages récemment effectués auprès des élèves et des sondages qu'il comptait réaliser auprès des directeurs d'école durant l'automne 2015 pour établir des objectifs initiaux d'ici la fin de l'année scolaire. Le conseil scolaire 2 a indiqué qu'il prévoyait de mettre en place un processus afin de surveiller la mise en oeuvre de la politique en matière d'activité physique quotidienne du Ministère d'ici septembre 2016, mais qu'il attendait à ce que le Ministère établisse des buts ou objectifs pour l'accroissement de l'activité physique dans les écoles. Le conseil scolaire 3 ne prévoyait pas de fixer de tels objectifs, mais les résultats d'un sondage réalisé auprès des directeurs de ses écoles élémentaires révélaient que la plupart des élèves du palier élémentaire participaient à des activités physiques quotidiennes. Il était toutefois difficile de déterminer si la fréquence et l'intensité de ces activités étaient suffisantes.

Communication avec les parents

Recommandation 3

Afin de favoriser la saine alimentation et l'accroissement de l'activité physique chez les élèves, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent examiner de façon plus poussée les possibilités d'améliorer

la communication avec les parents, ainsi qu'évaluer l'efficacité des efforts de communication.

État : Ministère : Peu ou pas de progrès.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère continue d'afficher des renseignements sur l'alimentation saine et l'activité physique sur son site Web, mais il n'a pas évalué l'efficacité de ses efforts de communication auprès des parents.

Les conseils scolaires 1 et 2 nous ont informés que, depuis notre audit, ils n'avaient rien fait d'autre pour améliorer les communications avec les parents au sujet de l'importance d'une alimentation plus saine et d'une activité physique accrue pour les élèves. Le conseil scolaire 3 a indiqué qu'il avait accru ses efforts de communication avec les parents par des moyens tels que les bulletins et les médias sociaux.

Au moment de notre suivi, aucun des trois conseils scolaires n'avait évalué l'efficacité de ses communications avec les parents. Cependant, le conseil scolaire 1 nous a dit qu'il prévoyait de commencer à évaluer ses efforts de communication au printemps 2016 en réalisant des sondages auprès des parents. Le conseil scolaire 2 prévoyait de rencontrer son comité de parents durant l'année scolaire 2015-2016 afin de trouver des moyens plus efficaces de rappeler aux parents l'importance d'une alimentation plus saine et d'une plus grande activité physique. Le conseil scolaire 3 a indiqué qu'il ne prévoyait pas d'évaluer l'efficacité de ses communications accrues avec les parents.

Collaboration avec d'autres ministères et organismes

Recommandation 4

Le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent collaborer plus efficacement avec d'autres organismes compétents poursuivant des objectifs semblables aux leurs, afin de mieux intégrer et mettre à profit leurs activités et ainsi favoriser la saine alimentation et l'activité physique chez les élèves.

État : Ministère : En voie de mise en oeuvre. Le Ministère estime que la recommandation est de nature permanente et n'a donc pas fourni de date d'achèvement.
Conseils scolaires : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2013, nous faisions remarquer que les conseils scolaires et les écoles visités collaboraient avec de nombreux organismes, mais que les activités de ces derniers n'étaient pas formellement prises en compte dans les stratégies des conseils scolaires visant à promouvoir la saine alimentation ou à accroître l'activité physique des élèves. Par ailleurs, le Ministère et les conseils scolaires ne disposaient généralement pas d'information sur la contribution de ces organismes à l'acquisition d'habitudes alimentaires plus saines par les élèves ou à l'accroissement de leur activité physique.

Pour encourager les élèves à mieux se nourrir et à faire de l'activité physique, le ministère de l'Éducation collabore avec d'autres ministères et organismes qui poursuivent des objectifs semblables. Par exemple, comme il est mentionné plus haut, le Ministère a pour objectif de faire en sorte que les enfants et les jeunes puissent faire 60 minutes d'activité physique durant les heures de classe (à l'école et dans la collectivité). Il travaille à la réalisation de cet objectif avec les ministères suivants : Santé et Soins de longue durée; Services à l'enfance et à la jeunesse; Tourisme, Culture et Sport; et Affaires municipales et Logement. Il collabore également avec des organismes tels que l'Association pour la santé et l'éducation physique de l'Ontario (ASEPO), ParticipACTION et ACTIFS À L'ÉCOLE, afin d'obtenir des conseils d'expert sur une stratégie qui permettrait de faire des progrès dans l'atteinte de l'objectif. De plus, comme il est mentionné plus haut, le ministère de l'Éducation a passé un contrat avec l'ASEPO pour l'établissement de programmes pilotes dans 20 écoles en 2015 (ce nombre est censé grimper jusqu'à 250 en 2016) et il prévoit de travailler en collaboration avec ses partenaires durant

l'année scolaire 2015-2016 afin d'apporter toute modification requise à l'initiative.

Les trois conseils scolaires continuent de travailler avec les bureaux de santé publique locaux, les clubs locaux de garçons et de filles et les organismes axés sur l'activité physique, comme l'Association canadienne de loisirs intramuros et le YMCA. Cependant, au moment de notre audit, les conseils disposaient de données limitées sur la contribution de ces organismes à l'acquisition d'habitudes alimentaires plus saines par les élèves ou à l'accroissement de leur activité physique. Cette situation n'avait pas changé au moment de notre suivi. Le conseil scolaire 2 nous a avisés qu'il prévoyait d'examiner ses partenariats avec d'autres organismes d'ici juin 2016 afin d'évaluer leur impact sur les habitudes alimentaires et l'activité physique des élèves, tandis que les conseils scolaires 1 et 3 n'avaient pas de plans en ce sens.

Chapitre 4

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section

4.04

Services d'ambulance terrestre

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.04, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	6	2	4		
Recommandation 2	4	1	3		
Recommandation 3	2		1		
Recommandation 4	5		4	1	
Recommandation 5	3	2		1	
Total	**20**	**5**	**12**	**3**	**0**
%	**100**	**25**	**60**	**15**	**0**

Contexte

En vertu de la *Loi sur les ambulances*, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) supervise les services d'ambulance en Ontario. Il doit « assurer l'existence dans tout l'Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulance et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ».

Il incombe également au Ministère d'établir les normes en matière de soins aux patients et de matériel d'ambulance, de surveiller la conformité aux normes et, dans le cadre de l'examen des services, d'agréer les fournisseurs de services d'ambulance. Quarante-deux municipalités et huit agents de prestation désignés sont chargés de la prestation des services d'ambulance terrestre.

Au total, 50 municipalités ontariennes possèdent environ 830 ambulances et 300 autres véhicules d'intervention en cas d'urgence, qui transportent des ambulanciers paramédicaux mais pas de patients.

On compte 22 centres de répartition réglementés par le Ministère en Ontario, dont 11 sont exploités par celui-ci, 6 par des hôpitaux, 4 par des municipalités et 1 par un exploitant du secteur

privé. Les médecins de sept bases hospitalières sont chargés d'offrir un soutien médical aux ambulanciers paramédicaux pour les procédures médicales complexes et risquées. En 2012, quelque 1,3 million d'ambulances ont été expédiées et environ 970 000 patients ont été transportés, une augmentation de près de 15 % pour ces deux mesures depuis 2008. En 2014, quelque 1,4 million d'ambulances ont été expédiées et environ 1 028 000 patients ont été transportés, ce qui représente une augmentation d'environ 8 % et 6 % respectivement pour les deux mesures depuis 2012.

Ces dernières années, le Ministère a financé environ 50 % des coûts engagés au cours d'exercices antérieurs pour les services d'ambulance de chaque municipalité, en plus de l'augmentation en fonction de l'inflation, ainsi que 100 % des coûts approuvés pour les centres de répartition d'ambulance et les bases hospitalières. Il finance l'intégralité des coûts de 10 services d'ambulance des Premières Nations et des services dans d'autres régions éloignées. En 2014-2015, les coûts des services d'ambulance ont totalisé 1,2 milliard de dollars (1,1 milliard en 2011-2012), dont 715 millions (627 millions en 2011-2012) ont été financés par le Ministère et 472 millions (477 millions en 2011-2012), par les municipalités.

De 2004-2005 à 2011-2012, le financement octroyé aux municipalités par le Ministère pour les services d'ambulance terrestre a presque doublé. Cependant, le nombre de patients transportés a augmenté de 18 % seulement au cours de cette période. Nous avions mentionné, dans notre audit de 2013, que le Ministère ne savait pas si le financement accru s'était traduit par des délais d'intervention plus courts ou de meilleurs résultats pour les patients. De 2011-2012 à 2014-2015, le financement versé par le Ministère pour les services d'ambulance terrestre a encore augmenté de 17 %, et le nombre de patients transportés a crû de 6 %.

Chaque année, selon la formule de financement du Ministère, des fonds accrus sont automatiquement consentis aux services d'ambulance qui engagent plus de dépenses, peu importe le niveau de service qu'ils offrent. Au moment de notre audit de 2013, le Ministère n'avait pas analysé le lien entre les fonds versés et les niveaux de service et n'avait pas déterminé les raisons pour lesquelles certaines municipalités dépensaient plus et touchaient plus de fonds que d'autres. En 2012, environ 60 % seulement des 50 municipalités avaient répondu à 90 % des appels urgents dans un délai de 15 minutes. Ces proportions étaient toujours les mêmes en 2014.

Nous avions relevé d'autres points à améliorer dans le cadre de notre audit de 2013 :

- Le Ministère avait fixé des normes utiles en matière de délai d'intervention concernant les patients pour lesquels le facteur temps est déterminant, comme les victimes d'un étouffement ou d'un arrêt cardiaque, mais pas pour d'autres patients nécessitant des soins urgents, comme les personnes ayant subi un accident vasculaire cérébral. Chaque municipalité fixait ses propres objectifs en matière de délais d'intervention pour le transport de ces patients et ceux-ci variaient considérablement, le taux de réponse aux appels urgents dans un délai de huit minutes allant de 9 % (dans les régions rurales) à 85 %.
- Le Ministère n'avait pas adopté de mesure axée sur le patient pour le délai d'intervention total du réseau des services d'ambulance, c'est-à-dire depuis la réception d'un appel jusqu'à l'arrivée de l'ambulance auprès du patient.
- Le Ministère prévoyait diffuser les délais d'intervention des services d'ambulance à compter de 2014, mais la méthode de déclaration devait être fondée sur l'urgence de l'état du patient mesurée par les ambulanciers paramédicaux après leur arrivée auprès du patient (c.-à-d. rétrospectivement) plutôt que sur l'information fournie par les personnes qui appellent au moment de la répartition. La plupart des autres administrations déclaraient les délais d'intervention selon l'information disponible au moment de la répartition. Nous n'avions trouvé aucune autre administration

qui utilisait une mesure rétrospective des délais d'intervention.

- En 2012, aucun des 20 centres de répartition qui mesuraient leurs délais d'intervention en réponse aux appels urgents ne se conformait à la politique du Ministère, à savoir répartir 90 % des appels dans le délai de deux minutes. Toutefois, tous les centres expédiaient une ambulance dans un délai de trois minutes et demie pour 90 % de ces appels. En 2013, chaque centre de répartition était autorisé à fixer le pourcentage d'appels urgents à acheminer dans le délai de deux minutes. Par conséquent, le taux de conformité des centres de répartition variait de 70 % à 90 %, selon le centre.
- Bien que les protocoles de répartition soient généralement conçus de manière à surévaluer le degré de priorité des appels quand l'état du patient est incertain, le protocole de répartition du Ministère attribuait le code le plus urgent à plus des deux tiers des appels, alors que 25 % seulement des patients nécessitaient une intervention urgente. Cette situation pouvait faire en sorte qu'il reste peu d'ambulances, voire aucune, pour répondre aux appels vraiment urgents.
- Le Ministère n'avait pas déterminé si le nombre existant de centres de répartition était optimal ou si un service de répartition centralisé serait plus rentable.
- Le Ministère n'avait pas adopté de politique provinciale garantissant des soins appropriés à certains patients cardiaques, et un sondage réalisé en juin 2013 avait révélé que certaines ambulances n'étaient pas dotées d'ambulanciers paramédicaux possédant la formation requise ni du matériel adéquat pour prodiguer les soins nécessaires à ces patients.
- Les municipalités avaient acquis des logiciels de gestion des dossiers sur les soins prodigués au patient qui ne permettaient pas de communiquer les dossiers des patients aux hôpitaux par voie électronique. Ainsi, il arrivait souvent que le personnel des urgences des hôpitaux reçoive ces dossiers seulement un ou deux jours plus tard et qu'il doive plutôt se fier aux comptes rendus verbaux des ambulanciers paramédicaux.
- Il revient aux municipalités de surveiller la majorité des activités liées aux soins paramédicaux aux patients, même si les médecins des bases hospitalières ont indiqué que les fournisseurs des services municipaux d'ambulance terrestre n'ont pas toujours la compétence voulue pour effectuer une surveillance adéquate.
- En 2012, plus de 25 % (environ 350 000) des ambulances expédiées n'ont pas transporté de patient. Le Ministère n'avait pas examiné les raisons sous-jacentes de cette situation.
- Le Ministère n'avait pas déterminé si le programme des infirmières de déchargement se traduisait par une utilisation optimale des ressources. Entre 2008-2009 et 2012-2013, le financement du Ministère pour ce programme a totalisé 40 millions de dollars. Nous avions constaté que depuis la mise en oeuvre du programme, le temps d'attente du personnel ambulancier à l'hôpital avait en fait augmenté dans 20 % des hôpitaux financés.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises à l'égard des recommandations

D'après l'information reçue du Ministère, des progrès ont été réalisés concernant la mise en oeuvre de la plupart des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013*. Le Ministère a établi des délais d'intervention uniformes relativement aux appels liés à des cas d'arrêt cardiaque et au niveau 1 de l'Échelle canadienne de triage et de gravité (ÉTG) pour tous les centres de répartition, afin

de mieux s'assurer que les patients reçoivent des services d'ambulance de qualité en temps opportun. Désormais, le Ministère comptabilise constamment le temps passé par une ambulance à l'hôpital jusqu'à ce que le patient soit admis et qu'elle puisse répondre à un nouvel appel. Afin d'assurer la prestation de services d'ambulance de qualité dans tous les cas, le Ministère a mis en oeuvre un outil pour l'exécution d'examens non annoncés des appels des répartiteurs. Il examine l'information sommaire découlant de ces examens pour veiller à ce que les problèmes systémiques soient repérés et réglés. Le Ministère a affecté 22 employés additionnels aux centres de répartition ministériels pour que les répartiteurs n'aient pas à traiter plus d'appels que le nombre cible, ce qui aide à faire en sorte qu'on réponde en temps opportun à tous les appels.

Le Ministère s'est engagé à mettre pleinement en oeuvre la plupart des autres recommandations que nous avions formulées, et il travaillait sur les éléments suivants : l'établissement de données repères sur le rendement aux fins des rapports destinés au public; l'évaluation de l'efficacité du protocole DPCI (Dispatch Priority Card Index) II comparativement au Medical Priority Dispatch System (MPDS) aux fins de l'apport d'ajustements, au besoin, pour réduire la surévaluation excessive du degré de priorité des patients; l'évaluation du rapport coût-efficacité des véhicules d'intervention d'urgence pour déterminer le nombre de véhicules requis et la meilleure façon de les utiliser pour répondre aux besoins des patients; l'exécution d'un examen du programme d'ambulances terrestres afin de déterminer les raisons des écarts dans les niveaux de service et les coûts pour des populations et des superficies semblables.

Le Ministère a fait peu de progrès dans la mise en oeuvre de trois de nos recommandations. Il a indiqué qu'il prévoit d'évaluer le rapport coût-efficacité de l'utilisation de véhicules d'intervention d'urgence autres que les ambulances, mais aucun délai définitif n'a été fixé pour cette évaluation. Le Ministère n'a pas demandé aux bases hospitalières d'examiner périodiquement les compétences de base en maintien des fonctions vitales des ambulanciers paramédicaux, car il attendait que le gouvernement décide s'il allait apporter des modifications à la réglementation régissant ces derniers. Le Ministère n'a pas encore élaboré de processus, comme l'introduction d'incitatifs dans le cadre de ses paiements de transfert aux municipalités, afin de promouvoir une prestation plus efficace des services d'ambulance.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Ordre de priorité et délai d'intervention

Recommandation 1

Pour mieux s'assurer que les patients reçoivent des services d'ambulance de qualité en temps opportun, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *établir des objectifs provinciaux uniformes pour les centres de répartition quant au pourcentage d'appels pour lesquels une ambulance doit être expédiée dans les délais d'intervention prévus par la loi pour les patients victimes d'un arrêt cardiaque et les autres patients dont les affections correspondent à la plus haute priorité selon l'Échelle canadienne de triage et de gravité (ÉTG), c'est-à-dire tous les patients de niveau 1; le Ministère doit également établir des délais d'intervention cibles et des taux de conformité cibles pour les appels concernant les patients de niveau 2 à l'ÉTG (deuxième plus haute priorité), car il s'agit de cas urgents pour lesquels le temps est un facteur déterminant;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En avril 2014, le Ministère a effectué une analyse des données de répartition de 2012 et de 2013 pour le niveau 2 de l'ÉTG, ainsi que des données de 2013 pour les cas d'arrêt cardiaque et le niveau 1 de l'ÉTG. Le Ministère a ensuite entrepris

des consultations auprès de la direction des centres de répartition afin d'établir des points repères uniformes en matière de répartition concernant le niveau 2 de l'ÉTG pour les centres. Le 24 septembre 2014, le Ministère a envoyé aux cadres supérieurs une note de service indiquant qu'à compter du 1er janvier 2015, des points repères relatifs aux délais de répartition seraient adoptés, selon lesquels les appels devraient être traités en moins de deux minutes dans les proportions suivantes :

- arrêts cardiaques : 80 % des appels;
- niveau 1 de l'ÉTG : 80 % des appels;
- niveau 2 de l'ÉTG : 75 % des appels.

Ces paramètres doivent être communiqués au Ministère et surveillés par celui-ci tous les ans.

- *surveiller les délais d'intervention des services d'ambulance pour tous les appels considérés comme des urgences, en plus de l'évaluation des délais d'intervention prévue par la loi et fondée sur l'évaluation de l'état du patient par les ambulanciers paramédicaux après leur arrivée sur les lieux;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

En décembre 2013, le Ministère a effectué une analyse d'autres administrations afin de recenser des options concernant la communication uniforme des délais d'intervention en cas d'urgence. Il doit encore consulter l'Ontario Association of Paramedic Chiefs (OAPC) pour en arriver à un consensus sur la forme que prendront les rapports visant à rendre compte des délais d'intervention pour ces appels. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas pu rencontrer les intervenants plus tôt en raison de l'éclosion du virus Ebola l'an dernier et de la nécessité de prendre des mesures à l'échelle de la province afin d'assurer la sécurité des patients. Il nous a informés qu'il avait entamé des discussions avec l'OAPC à l'automne 2015 afin d'établir le format des rapports qui permettront de surveiller les délais d'intervention pour tous les appels considérés comme des urgences. Il s'attendait à ce que les processus soient en place d'ici le 31 mars 2017.

- *mettre au point un protocole provincial pour les crises cardiaques de type STEMI (infarctus du myocarde avec élévation du segment ST) qui garantit, par exemple, que toutes les ambulances sont dotées d'appareils d'électrocardiographie (ECG) appropriés, que les ambulanciers paramédicaux ont reçu la formation nécessaire pour interpréter les résultats d'ECG et qu'ils ont l'instruction de procéder à ces examens pour tous les patients STEMI potentiels. Le Ministère doit également mettre en oeuvre les invites électroniques dans l'ensemble du système de répartition afin de transporter ces patients vers des centres de soins spécialisés;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

Le Réseau ontarien de soins cardiaques, une organisation financée par le Ministère qui travaille avec les hôpitaux ontariens pour fournir des services de soins cardiaques, assume la responsabilité à l'égard du protocole STEMI de la province. En décembre 2014, le Réseau a fourni au Ministère un plan de mise en oeuvre pour le protocole STEMI. En outre, un groupe de travail sur les services médicaux d'urgence STEMI a été mis sur pied pour normaliser les soins STEMI à l'échelle de l'Ontario. En mars 2015, le groupe de travail a produit l'ébauche d'un protocole d'aiguillage STEMI pour l'Ontario, qui a été communiquée au Ministère. Le Ministère nous a informés que le Réseau ontarien de soins cardiaques met la dernière main à ce protocole en consultation avec les intervenants des services médicaux d'urgence, y compris le Comité consultatif médical du Ministère, l'Ontario Base Hospital Group, l'OAPC, les services d'ambulance

ambulance d'Orange et les services paramédicaux de Toronto. Le protocole devait être achevé à l'automne 2015. Le Ministère nous a dit qu'une fois que le protocole provincial STEMI aura été achevé et accepté, chaque centre de répartition intégrera les renseignements de répartition de type STEMI à ses pratiques opérationnelles locales d'ici le 31 mars 2016, pour déterminer où doivent être transportés les patients.

En mai 2014, le Comité consultatif médical du Ministère a recommandé que les ambulances soient équipées d'appareils permettant d'effectuer un électrocardiogramme à 12 dérivations. En janvier 2015, le Ministère a approuvé et diffusé les normes à jour en matière de soins avancés de maintien des fonctions vitales prodigués aux patients et les normes provinciales actualisées pour le matériel des services d'ambulance de l'Ontario, selon lesquelles les appareils permettant d'effectuer un électrocardiogramme à 12 dérivations font partie du matériel obligatoire. Les normes à jour entrent en vigueur le 1er février 2016. Les bases hospitalières veillent à ce que les ambulanciers paramédicaux connaissent les normes applicables en matière de soins aux patients et aient reçu la formation nécessaire pour poser les actes autorisés délégués. Le Ministère nous a informés qu'il s'attendait à ce que tout le personnel paramédical employé par les services d'ambulance terrestre termine le programme de service paramédical et de base hospitalière régionale et soit autorisé à utiliser les électrocardiographes à 12 dérivations.

- *rendre compte dans tous les cas du temps que l'ambulance passe à l'hôpital jusqu'au moment de l'admission du patient, d'après l'urgence de l'état du patient, ainsi que de tout temps additionnel que l'ambulance passe à l'hôpital en attendant d'être libérée pour répondre à d'autres appels.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dorénavant, tous les centres de répartition consignent de façon constante le temps que passe une ambulance à un hôpital, de son arrivée jusqu'au moment où le patient est admis et qu'elle repart, dans le système de répartition assisté par ordinateur. Cette mesure a été instaurée et mise en oeuvre à l'échelle de la province en janvier 2015 (sauf à Niagara, où la mise en place s'est achevée en juin 2015). Cette information sur le « temps de transfert des soins par les ambulanciers paramédicaux » est maintenant accessible au Ministère, et l'on s'emploie à la mettre à la disposition des services paramédicaux par le truchement du système ministériel de rapports sur la répartition. Cela permettra au Ministère de mesurer et de déclarer le temps que passe le personnel paramédical avec le patient à l'hôpital, après le transfert de celui-ci, avant de quitter l'hôpital, ainsi que le temps consacré à des activités comme le nettoyage de l'ambulance.

Pour garantir que les Ontariens ont accès à des renseignements pertinents sur le rendement des centres de répartition et des services d'ambulance terrestre municipaux, le Ministère, de concert avec les services d'ambulance terrestre municipaux et les bases hospitalières, doit :

- *établir d'autres mesures clés (notamment des résultats) du rendement des ambulances terrestres (p. ex. le temps total écoulé entre la réception de l'appel et l'arrivée de l'ambulance auprès du patient et les taux de survie des patients ayant certaines affections telles qu'un AVC ou un arrêt cardiaque);*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

En décembre 2013, le Comité consultatif médical du Ministère a été chargé de formuler des conseils sur les mesures du rendement pour les patients transportés par ambulance. En mai 2014, le Ministère a obtenu des mesures du rendement fondées

sur des données probantes qui avaient été approuvées par le Comité consultatif médical. Ces mesures comprennent les suivantes :

- des mesures du rendement des services médicaux, y compris le pourcentage de patients victimes d'un arrêt cardiaque qui sont autonomes sur le plan neurologique au moment de leur mise en congé par l'hôpital;
- des mesures du rendement des services chirurgicaux, y compris le pourcentage de patients transportés au centre de traumatologie désigné (habituellement, l'hôpital le plus proche qui dispose de médecins ayant reçu une formation spécialisée et de matériel spécialisé);
- des mesures du rendement des services de dégagement des voies respiratoires, y compris le pourcentage d'intubations effectuées avec succès.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait essayé d'avoir des discussions avec l'OAPC au sujet des mesures approuvées par le Comité consultatif médical et d'autres mesures éventuelles, comme les délais totaux écoulés entre la réception des appels et l'arrivée des ambulances. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, le Ministère a eu de la difficulté à organiser des réunions avec l'organisme. Le Ministère nous a dit que des discussions avec l'OAPC étaient nécessaires en vue de savoir s'il est possible de recueillir les données requises et d'obtenir une rétroaction pour déterminer les mesures qui valent la peine d'être rendues publiques. Les discussions avec l'OAPC ont commencé à l'automne 2015, et l'on s'attend à ce qu'une décision concernant les mesures clés devant être déclarées soit prise d'ici le 31 mars 2016.

- *rendre compte publiquement de ces indicateurs et des délais d'intervention pour chaque municipalité de façon uniforme et comparable (p. ex. ventilés par région urbaine et par région rurale et selon les niveaux d'urgence de l'état des patients).*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.

Détails

Le Ministère nous a informés qu'une fois que les paramètres de rendement auront été déterminés (au plus tard le 31 mars 2016, selon les prévisions), il commencera à recueillir des renseignements liés à ces mesures pour faire en sorte que la production des rapports publics débute durant l'exercice se terminant le 31 mars 2017.

Répartition

Recommandation 2

Pour assurer l'utilisation la plus efficiente des services d'ambulance terrestre, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *évaluer l'efficacité des deux protocoles utilisés en Ontario pour établir l'ordre de priorité des appels et expédier les ambulances. Il doit notamment comparer la priorité de répartition déterminée par les protocoles avec l'évaluation du patient faite par les ambulanciers paramédicaux à leur arrivée sur les lieux et modifier les protocoles, au besoin, pour réduire la surévaluation excessive du degré de priorité des patients;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 30 septembre 2016.

Détails

À la demande du Ministère, le Sunnybrook Centre for Pre-Hospital Medicine a effectué une recherche sur les deux protocoles employés en Ontario pour établir la priorité des appels au service 911 – le Dispatch Priority Card Index II, utilisé dans 20 centres de répartition, et le Medical Priority Dispatch System, utilisé à Niagara et à Toronto – et a conclu que le Medical Priority Dispatch System est plus exact.

En décembre 2014, le groupe de travail provincial-municipal sur l'expédition d'ambulances terrestres, mis sur pied par le Ministère pour

prodiguer des conseils sur l'amélioration du processus de répartition, c'est-à-dire pour la première fois. Le groupe de travail est composé d'employés du Ministère ainsi que de représentants municipaux provenant de l'OAPC et de l'Association des municipalités de l'Ontario. Le ministère était censé recevoir le rapport du groupe de travail avant l'automne 2015. Ce rapport devait inclure des recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer les services de répartition des ambulances et la priorisation des appels d'urgence. Le Ministère s'attendait à ce que la planification et la mise en oeuvre des améliorations à apporter au système de triage pour la répartition des ambulances prennent jusqu'à trois ans.

- *à l'instar de deux municipalités, envisager de mettre à jour le logiciel qui aide les répartiteurs à sélectionner l'ambulance convenant le mieux à la situation pour faire en sorte que le logiciel détermine l'ambulance ayant la distance la plus courte à parcourir pour se rendre jusqu'au patient et celle qu'il convient le mieux d'expédier afin de maintenir la couverture des urgences dans toute la région concernée;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.

Détails

Le Ministère nous a informés qu'en 2016, 5 des 22 centres de répartition (Toronto, Niagara, Ottawa, Georgian Bay et Mississauga) utilisaient des outils pour sélectionner l'ambulance convenant le mieux à la situation de manière à maintenir la couverture des urgences.

En décembre 2016, le Ministère a commencé à mettre à niveau le système de répartition assisté par ordinateur dans certains centres de répartition. Une fois la mise à niveau achevée, le système prendra en charge le module Ensemble Secours, qui fournit aux répartiteurs des temps de déplacement plus précis des ambulances vers le lieu d'un appel à partir de la configuration réelle des rues. Cela permettra aux centres de répartition de sélectionner l'ambulance disponible à expédier d'après le temps de déplacement prévu le plus court, tout en maintenant la couverture des urgences. Le Ministère nous a informés que l'installation du module Ensemble Secours se fera progressivement afin de minimiser l'interruption des activités des centres de répartition, et qu'elle sera achevée d'ici le 31 mars 2017.

- *collaborer avec les centres de répartition pour faire en sorte que la dotation concorde avec le volume d'appels afin de réduire le nombre de répartiteurs qui traitent un nombre d'appels beaucoup plus élevé que l'objectif fixé par le Ministère, et contribuer ainsi à réduire les possibilités de retards et d'erreurs.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.

Détails

À la suite d'une analyse des volumes d'appels aux centres de répartition afin de déterminer les secteurs nécessitant un nombre accru de répartiteurs, le Ministère a ajouté 22 postes de répartiteurs à certains de ses centres entre août 2016 et le 31 mars 2015.

Le Ministère nous a informés qu'il attendrait jusqu'au 31 mars 2016 pour analyser l'incidence du nouveau personnel sur le nombre d'appels traités par chaque employé. Le Ministère a aussi indiqué qu'il prévoit évaluer les avantages de l'équilibrage des charges de travail, qui permettrait le transfert d'appels de centres de répartition à volumes d'appels élevés vers des centres à faibles volumes d'appels. Il s'attend à ce que toute autre initiative prise pour donner suite à cette recommandation soit pleinement mise en place d'ici le 31 mars 2017.

Pour faire en sorte que les patients victimes d'un arrêt cardiaque soient traités le plus rapidement possible, le Ministère doit inclure dans les protocoles de répartition de l'information sur l'emplacement des

défibrillateurs externes automatisés (DEA) accessibles au public.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

En janvier 2014, le Ministère a demandé à son Comité consultatif médical d'évaluer l'efficacité de l'intégration de l'information sur l'emplacement des DEA dans les protocoles de répartition. Le Comité consultatif médical a convenu du fait qu'il serait bénéfique que les répartiteurs disposent d'un répertoire des DEA accessibles. Le Ministère nous a informés qu'en août 2014, il a commencé à intégrer l'information sur les DEA (fournie par les municipalités) dans le système de répartition assisté par ordinateur. Cette information comprend des directives détaillées que les répartiteurs peuvent donner aux appelants pour les aider à trouver immédiatement des DEA accessibles.

En juin 2015, le Ministère avait achevé l'intégration de l'information sur les DEA dans 13 des 22 centres de répartition de l'Ontario, et il avait mis en place, dans tous les centres, un processus en vue d'intégrer l'information sur l'emplacement des DEA donnée par les municipalités. Le Ministère nous a dit qu'il fournissait l'infrastructure permettant à chaque municipalité et chaque centre de répartition d'intégrer l'information sur les DEA dans le système de répartition assisté par ordinateur, mais qu'il revenait à chacune des municipalités de tenir un répertoire exact des DEA. Le Ministère a indiqué que le succès de ce nouveau processus de répartition dépend de l'accès à des listes à jour des emplacements des DEA, et cette responsabilité incombe aux programmes municipaux de défibrillateurs accessibles au public.

Solutions de rechange au transport des patients aux services des urgences

Recommandation 3

Pour s'assurer que les patients reçoivent les soins qui répondent à leurs besoins et qu'on ne les transporte pas inutilement au service des urgences, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner la possibilité d'instaurer des politiques de réacheminement des patients du service des urgences, à l'image de celles adoptées par d'autres administrations, qui répondent aux besoins des patients en matière de soins en les aiguillant, par exemple, vers Télésanté pour qu'ils obtiennent des conseils médicaux par téléphone ou en les traitant sur les lieux.

État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

Le Ministère nous a dit qu'il ne s'opposait pas à ce que les municipalités, les hôpitaux et les réseaux locaux d'intégration des services de santé établissent d'autres protocoles de réacheminement des patients du service des urgences, mais il n'avait pas instauré de politiques de ce genre pour les services d'ambulance terrestre. Le Ministère nous a informés qu'il donnait plutôt suite à cette recommandation en finançant des programmes dans les municipalités visant à réduire le nombre d'appels pour des services d'urgence.

En janvier 2014, le Ministère a annoncé le projet des services paramédicaux communautaires, dont l'objectif est de réduire le nombre d'appels d'urgence au service 911. Dans le cadre de ce projet, les ambulanciers paramédicaux mettraient à profit leurs connaissances et leurs compétences pour exécuter des fonctions autres que celles liées à des interventions d'urgence, comme aider les aînés et d'autres patients à composer avec un problème de santé chronique.

En mars 2014, le Ministère a commencé à accepter des demandes de financement des municipalités concernant leurs initiatives de services paramédicaux communautaires. Le Ministère nous a informés qu'il avait reçu plus de 60 demandes de financement, dont 30 avaient été approuvées en août 2014, pour un montant total de 5,8 millions de dollars. Au nombre des exemples d'initiatives financées figure un programme à Norfolk, selon lequel du personnel paramédical effectue des visites à domicile et tient des cliniques de mieux-être dans

des logements sociaux, ainsi qu'un programme à Toronto, dans le cadre duquel du personnel paramédical visite des aînés dans les immeubles de la Toronto Community Housing Corporation où l'on a constaté un usage récurrent du service 911, dans le but d'agir de manière proactive pour réduire les visites au service des urgences.

Chaque initiative retenue a reçu un financement de départ et devait pouvoir fonctionner sans financement du Ministère après un an. Après cette période d'un an, les municipalités ont fait rapport au Ministère au sujet des effets positifs de leurs initiatives de services paramédicaux communautaires. Le Ministère nous a informés que, même s'il s'attendait à ce que les initiatives n'aient plus besoin de recevoir du financement après un an, il envisageait d'affecter un montant additionnel de 2 millions de dollars à certaines d'entre elles pour les aider à poursuivre leurs activités jusqu'à ce que la collectivité puisse assurer leur fonctionnement sans financement ministériel. Le Ministère nous a également fait savoir qu'il s'attendait à recevoir tous les rapports sur les initiatives de services paramédicaux communautaires au plus tard à l'automne 2015, ce qui lui permettrait de procéder aux évaluations définitives des programmes d'ici le 31 mars 2016.

Le Ministère, de concert avec les services d'ambulance terrestre municipaux, doit également évaluer l'efficience des véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances, notamment le nombre de véhicules nécessaire et la meilleure façon de les utiliser pour répondre aux besoins des patients. L'évaluation doit comprendre une étude des pratiques en vigueur dans les administrations qui utilisent ces véhicules de manière plus efficace.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En novembre 2014, le Ministère a chargé un cabinet d'experts-conseils d'examiner le programme d'ambulances terrestres, de déterminer les écarts dans les niveaux de service et les coûts des services d'ambulance pour des populations et des superficies semblables, et de l'aider à repérer les pistes d'amélioration possibles pour réduire les écarts en matière de services à l'échelle de la province. Le cabinet devait s'inspirer des pratiques exemplaires observées dans d'autres administrations pour formuler ses recommandations.

Le cabinet d'experts-conseils a mené 4 ateliers sur le Web, dans le cadre desquels il a eu des communications avec 14 municipalités. L'utilisation rentable de véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances a figuré au nombre des sujets abordés.

Le cabinet a remis son rapport au Ministère en juillet 2015. Il a relevé des différences dans le recours à des véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances d'une municipalité à l'autre, mais il n'a pas fourni d'analyse de l'état actuel de l'utilisation de tels véhicules par les municipalités. Le cabinet a mentionné que certaines municipalités avaient entrepris de leur propre chef une démarche pour déterminer la composition adéquate de leur parc de véhicules en vue d'atteindre un juste équilibre entre l'efficience opérationnelle et la prestation des soins les plus appropriés aux résidents locaux, alors que d'autres municipalités ne cherchaient pas à savoir quelle devait être la combinaison appropriée d'ambulances et de véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances. Certaines municipalités n'avaient pas déterminé la combinaison la plus rentable d'ambulances et de véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances pour assurer la prestation des services tout en garantissant l'offre de soins appropriés aux résidents locaux. Le rapport recommandait que le Ministère procède à une analyse plus approfondie pour déterminer si l'on pouvait améliorer l'utilisation des véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances afin de réduire les coûts de fonctionnement totaux. Le Ministère nous a informés qu'il communiquera le rapport à l'OAPC à l'automne 2015. On déterminera alors la marche à suivre pour donner suite aux

recommandations du rapport. Le Ministère nous a informés qu'il continuerait de travailler avec les municipalités afin de déterminer la façon la plus rentable d'utiliser les véhicules d'intervention en cas d'urgence autres que les ambulances et qu'une évaluation serait faite d'ici le 31 mars 2017.

Assurance de la qualité

Recommandation 4

Afin d'accroître la qualité des services de répartition des ambulances terrestres et les soins prodigués aux patients par les ambulanciers paramédicaux, le Ministère, de concert avec les municipalités, le cas échéant, doit :

- *exiger que des examens indépendants non annoncés des appels reçus par les centres de répartition soient effectués pour s'assurer que les appels sont traités de manière appropriée par tout le personnel de répartition, et qu'une rétroaction soit donnée en temps opportun au personnel pour prévenir la répétition de problèmes. Le Ministère doit veiller également à obtenir un résumé de ces examens afin de repérer les problèmes systémiques;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.

Détails

Depuis le 1er avril 2014, le Ministère exige la mise en place, dans tous les centres de répartition, d'un processus faisant intervenir des examens non annoncés du traitement des appels par les répartiteurs. On s'attend à ce que les employés qui font l'objet d'examens reçoivent une rétroaction de leurs superviseurs en temps opportun, qui les informera de toute amélioration requise concernant la prise ou la répartition des appels. Un sommaire trimestriel des appels pour chaque région est maintenant produit qui contient des statistiques en matière de rendement ainsi que la moyenne provinciale pour les quatre trimestres précédents. Le sommaire recense également les problèmes courants se produisant dans les centres de répartition.

Au 1er septembre 2015, dans plus de la moitié des centres de répartition, les examens des appels n'étaient pas effectués par des agents indépendants du programme de qualité. Les examens des répartiteurs continuaient plutôt d'être exécutés par des membres du personnel de direction (comme les gestionnaires des centres de répartition). Or, ceux-ci peuvent être tentés de ne pas déclarer les cas de piètre traitement des appels par des employés qui relèvent directement d'eux, puisque cela pourrait avoir une incidence sur l'évaluation de leur propre rendement. Le Ministère nous a informés qu'il envisageait différentes stratégies qui lui permettraient de s'assurer que des examens indépendants des appels sont effectués dans chaque centre de répartition et que cette recommandation serait pleinement mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.

- *envisager d'instaurer des lignes directrices sur le pourcentage souhaité d'ambulanciers paramédicaux de niveau avancé (APNA) et s'assurer que ces derniers ont suffisamment d'occasions de mettre leurs compétences en pratique pour ne pas les perdre;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

Le Ministère nous a dit qu'en vertu de la *Loi sur les ambulances*, il revient aux municipalités de décider de la composition de leur personnel paramédical en fonction des besoins de chaque collectivité et des ressources disponibles. Le Ministère ne peut pas dicter le pourcentage d'ambulanciers paramédicaux de niveau avancé dans chaque municipalité, et il ne jugeait pas approprié d'établir des lignes directrices que les municipalités devraient respecter.

Le Ministère peut établir des exigences minimales de formation pour les ambulanciers paramédicaux de niveau avancé et il est en train de mettre à jour la norme de maintien de l'accréditation de ces derniers. Il nous a informés que les mises à jour

donneront suite à notre recommandation de 2013 concernant les exigences minimales de formation, ce qui comprend un certain nombre d'heures passées avec des patients ainsi qu'une formation médicale continue.

Le Ministère s'attend à ce que sa mise à jour interne de la norme de maintien de l'accréditation soit achevée et communiquée aux intervenants (notamment l'Ontario Base Hospital Group, le Comité consultatif médical et l'OAPC) d'ici l'automne 2015. Il nous a informés qu'il fallait habituellement six semaines aux intervenants pour recueillir les commentaires de leurs membres et se préparer aux discussions avec le Ministère. Les consultations avec les intervenants sont censées se terminer à temps pour que la norme puisse être publiée d'ici le 31 mars 2016.

- *demander aux bases hospitalières d'examiner à intervalles réguliers les compétences des ambulanciers paramédicaux en matière de soins de base de maintien des fonctions vitales, car ils mettent ces compétences en application dans tous les cas où ils se rendent auprès d'un patient;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère peut exiger des bases hospitalières qu'elles examinent les compétences de base en maintien des fonctions vitales des ambulanciers paramédicaux. Cependant, au moment de notre suivi, il attendait une décision du gouvernement sur la question de savoir s'il convenait de créer un ordre des ambulanciers paramédicaux pour régir le personnel paramédical en Ontario. En décembre 2013, le Conseil consultatif de réglementation des professions de la santé (établi en vertu de la *Loi de 1991 sur les professions de la santé réglementées* et ayant pour fonction de conseiller le ministre sur les questions réglementaires touchant les professions de la santé en Ontario) a recommandé au Ministère que le gouvernement n'autorise pas l'autoréglementation des ambulanciers paramédicaux, car cela n'était pas dans l'intérêt du public. Malgré cela, le Conseil consultatif a relevé certains domaines que le Ministère pourrait envisager de superviser.

L'OAPC n'a pas soutenu la recommandation du Conseil consultatif. En mai 2014, son conseil d'administration a adopté une résolution appuyant la création d'un ordre des ambulanciers paramédicaux, qui, selon elle, serait davantage en mesure d'assurer la sécurité des patients en Ontario et la prestation de soins à ceux-ci.

Au moment de notre suivi, le Ministère ne pouvait fournir une date estimative à laquelle le gouvernement déciderait s'il y a lieu de créer un ordre des ambulanciers paramédicaux.

Au printemps 2015, le Ministère a entamé une comparaison des programmes d'assurance de la qualité pour les compétences de base des ambulanciers paramédicaux en maintien des fonctions vitales qui sont en vigueur dans d'autres pays. Il s'attendait à terminer cette comparaison avant décembre 2015. La comparaison servira à engager des discussions avec les intervenants, comme l'OAPC, et aidera le Ministère à déterminer s'il veut recommander que les bases hospitalières examinent périodiquement les compétences de base des ambulanciers paramédicaux en maintien des fonctions vitales.

- *s'assurer que les ambulanciers paramédicaux fournissent les documents d'information relatifs aux patients (y compris les résultats de tous les examens) aux services des urgences en temps opportun de sorte que ces renseignements soient utiles pour la prise des décisions concernant le soin des patients;*
  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

En septembre 2014, le Ministère a commencé à mettre à jour le formulaire de rapport d'appel d'ambulance, le manuel de production du rapport d'appel d'ambulance et les normes de documentation

applicables aux services d'ambulances. Les normes à jour ont été communiquées aux intervenants, notamment des représentants du Comité consultatif médical du Ministère, de l'Ontario Base Hospital Group, de l'OAPC, des services d'ambulance aérienne d'Ornge et des services paramédicaux de Toronto, en janvier 2015, pour obtenir leurs commentaires avant la mise en oeuvre des nouvelles normes.

Aux termes des normes à jour, pour chaque intervention où il y a transport d'un patient à l'hôpital, les ambulanciers paramédicaux doivent fournir un rapport d'appel d'ambulance rempli à l'hôpital avant de quitter l'établissement et que l'intervention prenne fin. Les normes de documentation applicables aux services d'ambulances précisent les renseignements devant figurer sur le rapport d'appel d'ambulance, notamment de l'information générale sur le moment et la raison de l'arrivée de l'ambulance sur le lieu de l'intervention, les détails concernant toute évaluation du patient et le traitement prodigué avant l'arrivée à l'hôpital. Les normes à jour exigent également que des données biométriques, y compris les résultats des électrocardiogrammes et les procédures de réanimation cardio-respiratoire (RCR), soient recueillies et incluses dans le rapport d'appel d'ambulance, le cas échéant.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que le 31 mars 2016 était la date cible à laquelle les normes à jour devaient être communiquées et entrer en vigueur.

- *s'assurer que des processus sont en place pour permettre aux services d'ambulance terrestre municipaux d'accéder sans problème aux renseignements de répartition nécessaires pour procéder à l'analyse des tendances relatives au soin des patients, et pour analyser à intervalles réguliers les résultats obtenus à l'hôpital par les patients qui y ont été transportés en ambulance.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

En décembre 2014, le Ministère a mis sur pied le groupe de travail provincial-municipal sur l'expédition d'ambulances terrestres, qui est chargé d'examiner les améliorations pouvant être apportées à des éléments du processus de répartition, comme le triage médical et l'accès à des données en temps réel relatives aux ambulances, y compris le délai écoulé entre l'expédition d'une ambulance et le transfert du patient à l'hôpital. Le groupe de travail comprend des intervenants de l'OAPC et de l'Association des municipalités de l'Ontario.

Le Ministère a demandé au groupe de travail de normaliser les protocoles de partage de l'information entre les municipalités et les bases hospitalières, et lui a dit de veiller à ce que ses améliorations tiennent compte des recommandations que nous avions formulées dans notre rapport d'audit de 2013.

Le Ministère a mentionné qu'il prévoyait recevoir le rapport du groupe de travail d'ici l'automne 2015. Il s'attend à ce que les recommandations soient examinées et mises en oeuvre au plus tard le 31 mars 2016.

Financement ministériel versé aux municipalités

Recommandation 5

Afin d'assurer l'existence d'un réseau équilibré de services d'ambulance partout en Ontario, le Ministère doit :

- *déterminer, par exemple au moyen d'un examen des plans municipaux de déploiement des ambulances et des coûts reliés aux services d'ambulance des municipalités, les raisons pour lesquelles les coûts et les niveaux de services d'ambulance sont différents pour des populations et des régions similaires;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Comme nous l'avons mentionné plus haut, en novembre 2014, le Ministère a chargé un cabinet

d'experts-conseils externe de procéder à un examen indépendant du programme d'ambulances terrestres pour déterminer les raisons des écarts dans les niveaux de service et les coûts des services d'ambulance pour des populations et des superficies semblables. Le cabinet a commencé ses travaux en décembre 2014.

Le cabinet d'experts-conseils externe a recueilli des données provenant de 14 des 50 municipalités. Il a analysé les données et les a vérifiées auprès des municipalités dans le cadre de quatre ateliers, en février et mars 2015, en vue de mieux comprendre les écarts et les facteurs pouvant les expliquer. Le cabinet a remis son rapport au Ministère en juillet 2015. Il a mentionné que bien qu'il ait observé des écarts dans les niveaux de service entre les municipalités tout au long de l'étude, rien n'indiquait l'existence d'un déséquilibre pouvant être qualifié de « grave » dans le réseau de services. Le cabinet a recommandé le recours à des examens de l'amélioration des processus, comme l'avait fait une municipalité ontarienne, et une collaboration entre les hôpitaux locaux, à l'instar d'une autre municipalité, afin de réduire le temps passé par les ambulances aux hôpitaux et d'améliorer la prestation des services. Le cabinet a conclu que les possibilités de gains d'efficience opérationnelles pouvant donner lieu à des économies étaient limitées. Cette situation était principalement attribuable au fait que les municipalités emploient du personnel syndiqué dont les salaires sont relativement semblables dans toutes les régions de l'Ontario.

Cependant, il est également ressorti du rapport qu'un meilleur tri des appels pourrait réduire les coûts totaux dans les municipalités urbaines. Le cabinet a donc recommandé que la province collabore avec les municipalités (particulièrement les grandes municipalités urbaines) en vue de permettre un établissement plus exact de l'ordre de priorité des appels dans les systèmes de répartition. Le Ministère prévoit aborder cette recommandation dans le rapport du groupe de travail provincial-municipal sur l'expédition d'ambulances terrestres, qui devrait paraître à l'automne 2015. Il compte également communiquer le rapport du cabinet d'experts-conseils à l'OAPC à ce moment-là pour ensuite décider de la manière de donner suite aux recommandations du cabinet.

- *élaborer des solutions, telles que l'adoption de mesures incitatives, pour favoriser une prestation efficiente des services d'ambulance – notamment des niveaux de service minimums ou des points de référence, en particulier là où il y a des écarts.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le cabinet d'experts-conseils a remis son rapport au Ministère en juillet 2015. Le cabinet a constaté que les mesures du rendement qu'utilise le Ministère à l'heure actuelle ne tiennent pas compte des résultats clés des services d'ambulance terrestre, et il a recommandé que le Ministère revoie ces mesures. Le Ministère prévoit de communiquer le rapport du cabinet à l'OAPC à l'automne 2015, puis d'élaborer des processus afin de promouvoir des services d'ambulance terrestre plus efficaces d'ici le 31 mars 2017.

Pour faciliter la planification municipale, le Ministère doit également communiquer clairement et en temps opportun aux municipalités le montant de financement qu'il prévoit de leur accorder.

État : Pleinement mise en peuvre.

Détails

En juillet et en août 2014, le Ministère a eu des discussions avec l'OAPC au sujet du libellé proposé d'un document de planification de 2015, qui devait être communiqué à chaque municipalité. Le Ministère a recueilli les commentaires de l'OAPC concernant le document et a transmis celui-ci aux municipalités en août 2014. Le document expliquait comment le financement prévu en 2015 sera

calculé, en tenant compte de l'augmentation des salaires et de l'inflation. Il comprenait également une feuille de calcul que chaque municipalité pourrait utiliser pour déterminer son financement prévu en 2015, à partir de son budget de fonctionnement approuvé de 2014. Les municipalités doivent soumettre leurs dépenses prévues au Ministère tous les ans.

Le Ministère nous a informés qu'à partir de maintenant, le document de planification sera fourni à chaque municipalité en juillet. On s'attend à ce que les municipalités indiquent leurs dépenses prévues et qu'elles retournent le document au Ministère au plus tard le 31 août de l'année en cours. Le document de planification de 2016 a été envoyé aux municipalités en juillet 2015.

Section
4.05 Ressources humaines d'Ontario Power Generation

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.05, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	3	2	1		
Recommandation 2	2		2		
Recommandation 3	3	2	1		
Recommandation 4	2	2			
Recommandation 5	2		2		
Recommandation 6	2	2			
Total	**14**	**8**	**6**	**0**	**0**
%	**100**	**57**	**43**	**0**	**0**

Contexte

Ontario Power Generation (OPG), société appartenant à la province, est l'un des plus importants producteurs d'électricité en Amérique du Nord. Cependant, la quantité d'électricité qu'elle produit a diminué de 24 % au cours de la dernière décennie en raison d'une réduction de la demande, de la fermeture de centrales au charbon et d'une plus grande participation du secteur privé à la production des nouvelles énergies.

Malgré la réduction de la demande en électricité, les tarifs de l'électricité sont en hausse en Ontario. Étant donné qu'OPG produit environ 60 % de l'électricité de la province, ses frais d'exploitation ont un effet substantiel sur le coût de l'électricité, particulièrement les coûts de main-d'oeuvre. En 2014, les coûts de main-d'oeuvre s'élevaient à quelque 1,6 milliard de dollars (contre 1,7 milliard

en 2012), ou 63 % (64 % en 2012) du total des frais d'exploitation, de maintenance et d'administration de la société.

En 2010, OPG a lancé son projet de transformation des activités visant à réduire son effectif de 2 000 employés par attrition d'ici 2015. OPG avait accompli des progrès dans la réduction de son effectif global au moment de notre audit de 2013, mais nous avions relevé plusieurs domaines où les pratiques en matière de gestion des ressources humaines, de rémunération et d'avantages sociaux nécessitaient une amélioration. Les répondants à notre sondage anonyme, auprès de plus de 800 employés d'OPG, faisaient écho à bon nombre de nos préoccupations.

Nous avions notamment constaté ce qui suit dans le cadre de notre audit de 2013 :

- Les niveaux généraux de dotation d'OPG avaient baissé de 8,5 % (passant d'environ 12 100 en 2005 à 11 100 en 2012), mais le nombre de cadres et de hauts dirigeants avait augmenté de 58 % (passant de 152 en 2005 à 238 en 2012).
- OPG avait réengagé d'anciens employés, dans presque tous les cas peu après leur départ, ce qui dénotait l'inefficacité du transfert des connaissances et de la planification de la relève. Certains continuaient de toucher d'importantes indemnités et primes dans le cadre du régime de primes au rendement annuelles, alors que d'autres avaient déjà touché des paiements forfaitaires de pension après leur départ initial.
- Même après la réduction des effectifs des centrales nucléaires à compter de 2011, les services de maintenance, d'entretien et de garde dépassaient encore de 170 % le niveau repère de l'industrie en 2013. Entre-temps, certaines fonctions opérationnelles, y compris les opérations dans les centrales nucléaires, faisaient face à un grave problème de sous-dotation, alors que les fonctions de soutien associées comptaient trop de personnel.
- Nous avions constaté des cas de non-conformité aux processus de recrutement et d'habilitation de sécurité d'OPG. Environ 700 paires ou groupes d'employés résidaient à la même adresse et semblaient avoir des liens de parenté. Cependant, OPG n'avait pas de documentation indiquant si le processus de recrutement normal avait été suivi dans le cas des recrues apparentées à des employés déjà en poste. En outre, plus de 50 % des employés d'OPG qui faisaient partie de notre échantillon, dont des membres de la haute direction ayant accès à des informations nucléaires confidentielles, n'avaient jamais obtenu d'habilitation de sécurité ou travaillaient avec des habilitations expirées.
- Dans le cadre du régime incitatif annuel (RIA), OPG accordait à tous les employés non syndiqués des primes qui varient entre 1 600 $ et 1,3 million de dollars selon l'échelon du poste, le salaire de base et la note du RIA, attribuée sur une échelle de 0 à 4. Toutefois, des notes élevées étaient accordées beaucoup plus souvent au personnel des échelons supérieurs et, dans certains cas, il y avait peu de documents justifiant ces notes.
- La rémunération du personnel d'OPG était beaucoup plus élevée que celle des titulaires de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario (FPO), et beaucoup de ses cadres supérieurs gagnaient plus que la plupart des sous-ministres. De plus, depuis 2005, le ratio employeur/employé des cotisations au régime de retraite à OPG se situait entre 4:1 et 5:1 environ, ce qui était de beaucoup supérieur au ratio de 1:1 de la FPO. Selon l'évaluation actuarielle, le déficit du régime de pension d'OPG se chiffrait à environ 555 millions de dollars au 1er janvier 2011.
- Certains employés d'OPG avaient reçu des indemnités généreuses qui semblaient contestables. Par exemple, un employé avait touché une indemnité de réinstallation de plus de 392 000 $, en sus du produit de la vente de

son ancienne résidence, qui s'était élevé à 354 000 $. Un autre employé ayant déménagé plus loin de son lieu de travail avait touché des indemnités de logement et de déménagement de 80 000 $.

- Le nombre d'employés d'OPG gagnant plus de 50 000 $ en heures supplémentaires par année avait doublé depuis 2003. Les arrêts planifiés dans les centrales nucléaires s'étaient traduits par un niveau élevé de rémunération des heures supplémentaires, surtout pour les techniciens en inspection et entretien.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et OPG s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

En novembre 2014, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2013 des ressources humaines d'OPG. En mai 2015, il a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé huit recommandations additionnelles et a demandé à OPG de présenter un rapport avant la fin d'août 2015. Les recommandations du Comité et le suivi relatif à celles-ci sont présentés au chapitre 7.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2015, OPG nous a fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations. Il en ressort que près de 60 % des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2013* ont été pleinement mises en oeuvre. Ces recommandations ont trait aux heures supplémentaires, à la formation du personnel et à l'impartition des services de technologie de l'information. Par exemple, OPG a mis en place de nouvelles politiques pour renforcer son processus d'approbation préalable des heures supplémentaires, s'assurer que les approbations d'heures supplémentaires sont effectuées conformément au pouvoir d'approbation, et faciliter la surveillance et le suivi des heures supplémentaires travaillées afin de minimiser les coûts des heures supplémentaires. En vue de réduire les frais globaux de formation du personnel, OPG a éliminé la formation redondante, écourté ses trop longs programmes de formation aux fins d'une qualification nucléaire de manière à ce qu'ils correspondent aux normes de l'industrie, remanié le contenu des cours de formation afin de l'harmoniser aux exigences des postes, supprimé certains cours et intégré d'autres cours à la formation par ordinateur, et instauré un examen par la direction des rapports sur les présences aux séances de formation. OPG a eu recours à un processus concurrentiel ouvert relativement à ses ententes de services de technologie de l'information afin d'assurer l'équité, la responsabilisation et l'optimisation des ressources.

OPG a aussi réalisé des progrès considérables relativement à toutes les autres recommandations, qui portent sur la dotation, la rémunération, la gestion du rendement, la planification de la relève et les pratiques de recrutement. Plus particulièrement, OPG a mis en place un mécanisme de production de rapports mensuels sur les principaux paramètres des ressources humaines afin de surveiller étroitement tous les niveaux de dotation. De nouvelles politiques et de nouveaux systèmes ont aussi été instaurés pour documenter les objectifs de rendement, améliorer la concordance du rendement et des primes, faire en sorte que le ratio des cotisations au régime de retraite et que les indemnités de réinstallation versées aux employés correspondent à ceux de la fonction publique de l'Ontario, surveiller la conformité aux règles d'habilitation de sécurité et le respect des processus de recrutement,

et perfectionner le maintien et le transfert des connaissances au sein d'OPG. Il reste du travail à faire pour donner suite à nos recommandations portant sur des secteurs touchant le personnel syndiqué, et les mesures à prendre à cet égard sont sujettes à la négociation collective.

Après le dépôt de notre *Rapport annuel 2013*, le ministère de l'Énergie a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) de surveiller les progrès réalisés par OPG concernant la mise en oeuvre de nos recommandations. Nous avons examiné le rapport de la DVIO dans le cadre de notre examen de suivi. La DVIO a conclu que, dans l'ensemble, OPG avait fait des progrès raisonnables relativement à la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations, et notre évaluation des progrès réalisés par OPG jusqu'ici concorde avec cette conclusion.

L'état de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Niveaux de dotation et recrutement

Recommandation 1

Pour s'assurer que ses niveaux de dotation sont raisonnables et qu'elle a placé les bonnes personnes dans les bons postes afin de répondre à ses besoins opérationnels, Ontario Power Generation doit :

- *évaluer et aligner la taille du groupe des cadres et des hauts dirigeants sur ses niveaux globaux de dotation;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2010, OPG a lancé son projet de transformation des activités visant à réduire son effectif de 2 000 employés par attrition d'ici 2015. Lors de notre audit de 2013, nous avions constaté que les niveaux généraux de dotation d'OPG avaient diminué de 8,5 % entre 2005 et 2012, mais que le nombre de cadres et de hauts dirigeants avait augmenté de 58 %.

Durant notre suivi, nous avons remarqué que le nombre d'employés d'OPG avait été réduit de 2 428 en mars 2015. Le nombre de cadres et de hauts dirigeants avait aussi diminué de 8,7 % entre 2013 et 2015. En 2013, OPG a mis en place un mécanisme de production de rapports mensuels sur les principaux paramètres des ressources humaines pour permettre à la haute direction et au conseil d'administration de surveiller étroitement tous les niveaux de dotation. En décembre 2014, OPG et une firme d'experts conseils ont procédé à une évaluation conjointe de la dotation; il en est ressorti qu'OPG se compare avantageusement aux données de référence de l'industrie et que le niveau de dotation de la haute direction s'avère approprié pour un organisme de cette taille et de cette complexité. Toutefois, le rapport a aussi fait état d'un certain nombre de possibilités d'amélioration, comme la diminution du nombre de subordonnés directs du chef de la direction, l'exécution d'un examen organisationnel de la fonction financière, et une réduction du nombre de vice-présidents des ressources humaines. Des mesures ont déjà été prises concernant la majorité de ces possibilités.

- *corriger les déséquilibres entre les secteurs en sureffectif et les secteurs en sous-effectif dans ses activités nucléaires;*
  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions mentionné que le niveau de dotation aux centrales nucléaires d'OPG était de 8 % supérieur au niveau repère, avec 23 secteurs en sureffectif et 16 secteurs en sous-effectif.

En 2014, il est ressorti d'une étude comparative effectuée par un expert-conseil engagé par OPG que les niveaux de dotation aux centrales nucléaires étaient maintenant supérieurs de seulement 4 % au niveau repère, au lieu de 8 %. OPG a intégré des cibles à son plan d'activités afin de remédier encore

plus efficacement aux déséquilibres, et il s'attend à ce que l'écart avec le niveau requis soit éliminé d'ici 2017.

- *examiner et surveiller la conformité à ses processus de recrutement et d'habilitation de sécurité.*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions constaté qu'environ 10 % des employés d'OPG résidaient aux mêmes adresses, ce qui donnait à penser qu'ils étaient très probablement parents. Cependant, il était ressorti de notre examen des dossiers qu'OPG n'avait pas de documentation indiquant si le processus de recrutement normal avait été suivi pour embaucher ces employés. Par ailleurs, plus de 50 % des employés d'OPG qui faisaient partie de notre échantillon, dont des membres de la haute direction ayant accès à des informations nucléaires confidentielles, n'avaient jamais obtenu d'habilitation de sécurité ou travaillaient avec des habilitations expirées.

Depuis notre audit, OPG a centralisé sa fonction de recrutement afin d'améliorer l'efficacité du processus, et il a mis en œuvre de nouveaux examens de conformité trimestriels pour surveiller l'observation des procédures d'embauche. OPG a aussi apporté un certain nombre de changements à ses politiques d'embauche, ce qui comprend le fait d'exiger qu'un jury de sélection composé d'au moins deux personnes mène les entrevues, la modification du code conduite afin d'intégrer la prise en compte des conflits d'intérêts aux pratiques d'embauche, et le fait de rendre obligatoire, avant d'offrir un poste à un candidat, l'examen du processus d'embauche pour s'assurer que les procédures appropriées ont été suivies. En vue de fournir aux gestionnaires une formation relativement à ces nouvelles politiques et procédures d'embauche, OPG a élaboré du matériel didactique et des documents de soutien, dont une liste de contrôle de la conformité.

En ce qui concerne les processus d'habilitation de sécurité, OPG a mis en œuvre en 2014 une nouvelle structure d'habilitation de sécurité par étapes et fondée sur le risque afin de rationaliser les exigences d'habilitation et les temps de traitement. En 2014, OPG aussi élaboré et instauré un nouveau système de sécurité qui comporte de nombreuses fonctions pouvant améliorer le processus de surveillance de la conformité. Par exemple, le système peut signaler à la direction le fait qu'un employé ne dispose pas de l'habilitation de sécurité qu'exige son poste. Le système peut aussi indiquer les habilitations expirées, ce qui permet au personnel des services de sécurité et d'urgence d'envoyer des avis aux employés concernés et à leurs gestionnaires respectifs.

Dans des rapports publiés à l'automne 2015, les services d'audit interne d'OPG ont estimé que la conception et l'efficacité opérationnelle des améliorations apportées aux procédures de recrutement ainsi qu'aux processus et aux contrôles de sécurité des employés donnaient généralement les résultats escomptés.

Rémunération

Recommandation 2

Pour s'assurer que ses employés touchent une rémunération appropriée et raisonnable de manière équitable et transparente, Ontario Power Generation doit :

- *rendre son régime incitatif annuel (RIA) plus efficace en renforçant le lien entre les primes et le rendement du personnel au moyen d'évaluations annuelles documentées;*

  État : En voie d'être mise en œuvre d'ici avril 2016.

Détails

En 2013, nous avions constaté qu'OPG, dans le cadre du RIA, accordait à tous les employés non syndiqués des primes selon l'échelon du poste, le salaire de base et la note de rendement. Nous avions toutefois relevé un certain nombre de cas où il y avait peu de documents appuyant la note attribuée. Nous avions aussi remarqué que la distribution

des notes de rendement favorisant les cadres et les membres de la haute direction. En moyenne, 67 % des cadres et des hauts dirigeants avaient obtenu des notes élevées entre 2010 et 2012, contre seulement 24 % des employés classés dans des catégories inférieures de postes.

Depuis, OPG a instauré plusieurs nouvelles politiques et procédures pour lier plus étroitement les primes et le rendement du personnel. Aux termes de ces nouvelles politiques, les employés sont tenus de documenter leurs objectifs de rendement au plus tard le 31 mars de chaque année. Les objectifs de rendement doivent inclure des paramètres quantitatifs et qualitatifs. Ils doivent aussi être plus spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et limités dans le temps (critères SMART), afin que le rendement des employés puisse être adéquatement évalué. En ce qui concerne les évaluations du personnel, OPG a remplacé l'ancienne échelle de notation en quatre points par une échelle plus détaillée en sept points aux fins d'une meilleure différenciation des niveaux de rendement. OPG a mis en oeuvre un nouveau processus de calibrage pour les notes de rendement, selon lequel l'équipe de direction doit examiner et ajuster les notes de rendement des cadres pour s'assurer que les évaluations du rendement sont liées au rendement au travail à l'échelle de l'organisation et que les notes sont largement distribuées. OPG a aussi amélioré ses rapports de rendement pour faire en sorte qu'on puisse lier plus étroitement les réalisations et les paramètres de rendement. Tous les employés d'OPG ont déjà établi et documenté leurs objectifs de rendement pour 2015 dans le système de planification et d'examen du rendement. OPG nous a informés que ses services d'audit interne procéderont à une évaluation des objectifs de rendement en avril 2016 pour déterminer s'ils satisfont aux critères SMART.

- *examiner les niveaux de rémunération et les avantages sociaux, y compris les pensions, pour s'assurer qu'ils sont raisonnables par rapport à d'autres organismes semblables et du secteur parapublic et que les paiements sont conformes à la politique, adéquatement justifiés et dûment documentés.*

État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

En 2013, nous avions mentionné que la rémunération totale des employés était beaucoup plus élevée à OPG que dans la fonction publique de l'Ontario pour des postes comparables. Nous avions également relevé un certain nombre de cas où la rémunération annuelle de base d'employés non syndiqués dépassait de plus de 100 000 $ le maximum stipulé dans l'échelle salariale de base d'OPG.

Après notre audit de 2013, OPG a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour que celui-ci examine sa philosophie de rémunération du groupe de direction. Le cabinet a conclu que, dans l'ensemble, les principes de rémunération d'OPG sont valables, mais que la structure de rémunération n'est pas adaptée à chaque secteur d'activités de la société. En réponse, OPG a apporté des changements en 2015 pour que la rémunération des groupes d'homologues au sein des secteurs d'activités tienne compte de leurs rôles et responsabilités particuliers. Le cabinet d'experts-conseils a aussi examiné l'efficacité du [illegible] et est arrivé à la conclusion que l'échelle de primes concorde généralement avec les pratiques du marché. Il a toutefois conseillé à OPG de se pencher sur la complexité de la fiche de rendement équilibrée, ce qui a amené OPG à effectuer des changements en 2016 pour accroître l'importance accordée aux paramètres de rendement clés.

En ce qui concerne les pensions, notre audit de 2013 avait révélé que le ratio employeur/employé des cotisations au régime de retraite à OPG se situait entre 4:1 et 5:1 environ, ce qui était de beaucoup supérieur au ratio de 1:1 de la fonction publique de l'Ontario.

Au moment de notre suivi, OPG avait remanié son régime de retraite destiné au groupe de direction afin qu'il concorde avec celui de la fonction

publique de l'Ontario. Dans le cadre du nouveau régime, les membres de la direction doivent accroître leurs cotisations à leur régime de retraite et attendre plus longtemps avant de pouvoir prendre leur retraite sans réduction de leurs prestations de retraite. Les cotisations du personnel de direction au régime de retraite augmenteront à compter de 2016, mais une majoration de 1 % a été instaurée de manière progressive pour les nouveaux membres du personnel de direction en 2016. Environ 90 % des employés d'OPG sont représentés par deux syndicats : le Syndicat des travailleurs et travailleuses du secteur énergétique (PWU) et la Society of Energy Professionals (la Society).

Au moment de notre suivi, OPG avait achevé les négociations avec le PWU. Aux termes de la nouvelle convention collective, les cotisations des employés ont augmenté de 1 % en 2015 et s'établiront à 2,75 % en 2017. Les membres du PWU devront en outre attendre plus longtemps avant de pouvoir prendre leur retraite sans que leur pension soit réduite. Dans le cadre des négociations, les membres du PWU recevront également des actions d'Hydro One.

OPG s'attend à ce que les modifications du régime de retraite des employés représentés par la Society soient discutées dans le cadre du processus de négociation collective qui devrait débuter durant le quatrième trimestre de 2015.

En ce qui concerne les avantages sociaux des employés, notre audit de 2013 avait révélé qu'OPG avait dépensé en moyenne environ 1,5 million de dollars chaque année en indemnités de logement et de déménagement de 2009 à 2012.

Depuis, OPG a modifié sa politique en matière de réinstallation pour le groupe de direction afin de l'harmoniser avec la politique de la fonction publique de l'Ontario. Grâce aux changements apportés à cette politique, OPG a été en mesure de ramener les indemnités de logement et de déménagement de 1,5 million de dollars en 2012 à 1,1 million en 2016. Les modifications de la politique de réinstallation pour les membres de la Society seront discutées dans le cadre de la négociation collective à venir.

Recours à des employés non permanents et à des ressources contractuelles

Recommandation 7

Pour s'assurer que ses ressources non permanentes et contractuelles sont utilisées de façon rentable, Ontario Power Generation doit :

- *améliorer ses processus de planification de la relève, de conservation du savoir et de transfert des connaissances afin de réduire au minimum la nécessité de réengager des employés retraités pour de longues périodes;*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2013, nous avions constaté qu'OPG avait réengagé certains de ses anciens employés à titre de personnel temporaire ou contractuel principalement pour identifier, préparer et former leurs successeurs. Certains d'entre eux continuaient de recevoir d'importantes sommes en allocations et en primes du RIA, et d'autres avaient déjà touché leur pension sous forme de paiement forfaitaire unique au moment de leur départ.

Au moment de notre suivi, OPG avait élargi l'application de ses programmes de planification de la relève aux postes de direction, afin d'améliorer cette planification. OPG a aussi mis en place un processus officiel en vue de recenser les fonctions essentielles à risque, de sorte que la direction puisse concevoir des stratégies d'atténuation et des plans de transfert des connaissances appropriés. OPG a aussi mis en œuvre une nouvelle procédure pour le réembauchage d'employés retraités selon laquelle il doit s'écouler une période minimale d'un an entre le moment où un employé prend sa retraite et celui où il peut être réembauché, et selon laquelle la durée du contrat ne peut dépasser un an. Toute embauche de ce type doit également être

approuvée par la haute direction. Des exceptions peuvent être faites relativement aux employés du secteur nucléaire en raison du nombre limité de travailleurs hautement qualifiés. Grâce aux politiques modifiées et aux nouvelles mesures de contrôle, le nombre d'employés réembauchés après leur retraite a diminué depuis 2013. Les services d'audit interne d'OPG ont procédé à un examen en vue de déterminer l'efficacité opérationnelle des améliorations apportées aux processus de recrutement, y compris l'adhésion aux nouvelles politiques de réembauchage d'employés retraités, et ils ont conclu dans leur rapport d'audit d'octobre 2015 que les contrôles étaient généralement efficaces.

- *lancer un appel d'offres ouvert pour l'impartition de ses services de TI avant l'expiration du contrat actuel;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2013, nous avions constaté qu'OPG avait signé, en 2001, un contrat de 1 milliard de dollars sur 10 ans avec un fournisseur du secteur privé aux fins de l'impartition de ses services de TI. En 2009, OPG a décidé de mettre prématurément fin au contrat et de le renouveler, sans recourir à un processus concurrentiel ouvert, pour une période additionnelle de six ans à un coût de 635 millions de dollars.

Après notre audit, OPG a lancé un processus concurrentiel et ouvert pour son entente d'impartition de services de TI. OPG a procédé à une demande de propositions en mai 2014. À la suite de l'évaluation des propositions, OPG a retenu le fournisseur déjà en place pour gérer ses services de TI à compter de janvier 2016.

- *gérer et surveiller de près les heures déclarées par les entrepreneurs afin d'éliminer le risque de trop payé.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

En 2013, nous avons remarqué que les heures consignées dans le système de suivi des heures déclarées par les entrepreneurs n'étaient pas toujours conciliées avec des documents justificatifs, ce qui pouvait fausser les données sur les heures de travail et entraîner des paiements en trop aux fournisseurs. En réponse à notre recommandation, OPG a embauché en 2015 des auditeurs indépendants chargés d'examiner les heures et les tarifs des entrepreneurs, ainsi que la conformité aux autres modalités des contrats. L'audit a révélé des trop-payés potentiels totalisant 9,2 millions de dollars aux fournisseurs. À la suite de ces deux examens, OPG nous a informés qu'il négociera des recouvrements auprès de ses fournisseurs d'ici l'automne 2105, et qu'il mettra en place des contrôles améliorés des paiements versés aux fournisseurs durant le quatrième trimestre de 2015.

Heures supplémentaires

Recommandation 4

Pour s'assurer que les heures supplémentaires et leurs coûts sont réduits au minimum et surveillés, Ontario Power Generation doit :

- *réduire les coûts des heures supplémentaires associées aux arrêts en planifiant les arrêts et les horaires du personnel de façon plus avantageuse sur le plan des coûts;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détail

Il était ressorti de notre audit de 2013 que les arrêts planifiés avaient fait monter la rémunération des heures supplémentaires, particulièrement dans le cas des techniciens en inspection et entretien (I et E), qui sont des employés permanents de jour. Ceux-ci travaillent selon des horaires qui diffèrent de leurs heures de travail normales durant les

arrêts, et ils touchent alors des indemnités d'heures supplémentaires.

Après notre audit, OPG a procédé à une évaluation économique pour déterminer si les coûts des heures supplémentaires pouvaient être minimisés en planifiant les horaires du personnel de façon plus avantageuse sur le plan des coûts, notamment au moyen de quarts de travail normaux répartis sur 24 heures. OPG a conclu qu'il pourrait réduire le coût global des heures supplémentaires en établissant des horaires de travail par quarts pour les techniciens en I et E qui s'appliqueraient uniquement durant les périodes d'arrêt, et il a commencé à mettre en oeuvre ces horaires au milieu de 2014. OPG a aussi imposé des limites en matière d'heures supplémentaires pour le groupe des travailleurs en I et E. Ainsi, 265 des 280 employés syndiqués appartenant à ce groupe ont commencé à travailler selon des horaires par quarts qui ont permis de ramener le coût des heures supplémentaires de 21,6 millions de dollars en 2013 à 11,1 millions en 2014 pour le groupe en question.

- *examiner d'autres façons de réduire le nombre d'heures supplémentaires.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2013 que les coûts des heures supplémentaires d'OPG avaient totalisé environ 148 millions de dollars, et que le nombre d'employés d'OPG gagnant plus de 50 000 $ en heures supplémentaires par année avait doublé depuis 2003. Nous avions aussi constaté que les services utilisaient différentes méthodes d'approbation préalable des heures supplémentaires, et qu'une approbation verbale était suffisante dans la plupart des services.

OPG a mis en oeuvre un certain nombre de contrôles additionnels pour minimiser le coût des heures supplémentaires et le risque qu'on fasse un usage abusif de la rémunération des heures supplémentaires. Dans le but de renforcer le processus d'approbation préalable, OPG exige désormais des approbations préalables documentées avant que des heures supplémentaires soient effectuées, et les cadres hiérarchiques doivent verser ces approbations au dossier. Le Service des finances est tenu de présenter aux gestionnaires des services des rapports hebdomadaires sur les heures supplémentaires effectuées par les employés, afin qu'ils puissent surveiller les heures travaillées par le personnel et prendre des mesures pour limiter l'exécution d'un nombre excessif d'heures supplémentaires. Il incombe également au Service des finances d'examiner les heures supplémentaires pour s'assurer que les approbations sont accordées uniquement par les personnes disposant des autorisations requises. Par ailleurs, les cadres supérieurs reçoivent des rapports indiquant les écarts par rapport aux budgets approuvés des heures supplémentaires. Grâce à ces contrôles améliorés, notamment les améliorations apportées aux horaires du personnel lorsqu'il y a des arrêts prévus à des fins d'entretien, les coûts totaux des heures supplémentaires à OPG ont été ramenés de 148 millions de dollars en 2012 à 127,5 millions en 2014. Le nombre d'employés gagnant plus de 50 000 $ en heures supplémentaires a été réduit pour passer de 520 en 2012 à 230 en 2014.

Absentéisme

Recommandation 5

Pour réduire au minimum le coût des congés de maladie et prévenir les mauvais usages ou les abus des crédits de congés de maladie, Ontario Power Generation doit :

- *passer en revue son régime de congés de maladie pour le personnel entré en service avant 2001;*
  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous avions mentionné que les régimes de congés de maladie d'OPG étaient relativement généreux par rapport à ceux

de la fonction publique de l'Ontario. Plus particulièrement, les employés syndiqués ayant commencé à travailler pour OPG avant 2001 avaient le droit non seulement de reporter leurs crédits de congés de maladie d'une année à l'autre, mais aussi de rétablir les congés de maladie utilisés tous les cinq ans. Par exemple, un employé qui a pris quatre jours de congé de maladie la première année recevra de nouveau ces quatre jours de congé de maladie après cinq ans de service en plus du nombre normal de crédits de congés de maladie auquel il a droit pour l'année. Au 31 décembre 2012, près de la moitié des employés d'OPG étaient encore couverts par l'ancien régime et, en moyenne, chacun d'eux avait rétabli et accumulé environ 162 crédits de congés de maladie rémunérés à 100 % et 191 crédits de congés de maladie rémunérés à 75 %.

Pendant notre suivi, OPG a indiqué qu'il avait examiné et évalué les régimes de congés de maladie pour le personnel entré en service avant 2001 dans le contexte des dispositions générales en matière de rémunération et d'avantages sociaux. Toutefois, OPG ne pouvait modifier les dispositions relatives aux congés de maladie dans le cadre de la présente ronde de négociation collective avec le PWU, qui représente la majorité de ses employés. OPG prévoit entreprendre le processus de négociation avec la Society durant le quatrième trimestre de 2015.

- *surveiller les résultats des programmes de gestion des congés de maladie dans l'identification et la gestion des tendances inhabituelles des congés de maladie.*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

En 2013, nous avions constaté que l'utilisation qu'OPG faisait de certains de ses programmes clés de gestion des congés de maladie n'était pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être. Nous n'avions pas relevé d'abus des crédits de congés de maladie dans notre échantillon, mais il existait un risque d'accumulation importante de la quantité de crédits et d'abus des crédits.

Depuis, OPG a conçu un programme amélioré de gestion des congés de maladie dans le cadre duquel des surveillants doivent s'entretenir avec les employés qui ne satisfont pas aux attentes en matière d'assiduité, afin de remédier aux problèmes d'assiduité. Ce nouveau programme a été mis en place en décembre 2015. Dans le cadre du programme de gestion des congés de maladie, OPG disposera également d'un outil d'avis automatisé par courriel pour repérer et gérer les tendances inhabituelles des congés de maladie. Cet outil a été mis en oeuvre pour les cadres en 2014, et OPG prévoit le mettre en place pour les employés syndiqués au quatrième trimestre de 2015.

En ce qui concerne l'invalidité de longue durée, OPG a passé un marché avec un fournisseur de services tiers pour qu'il gère le programme de gestion des invalidités, afin de s'assurer qu'un processus centralisé, normalisé et rigoureux est suivi pour que les employés retournent au travail le plus rapidement possible.

Formation du personnel

Recommandation 6

Pour s'assurer que ses employés sont adéquatement formés à leur travail, Ontario Power Generation doit :

- *continuer d'examiner et de surveiller la pertinence, la qualité et les taux d'achèvement de ses programmes de formation nucléaire afin de cerner les points à améliorer et de régler les problèmes déjà identifiés;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2013, nous avions constaté que le taux d'achèvement du programme de formation des opérateurs nucléaires autorisés à OPG tournait autour de 56 %, ce qui était inférieur à l'objectif d'OPG en matière de planification de l'effectif (70 %) et au taux d'achèvement (75 %) de

l'organisation américaine choisie comme point de comparaison par OPG.

Après notre audit, OPG a apporté un certain nombre de changements à ses programmes de formation nucléaire en vue d'accroître les taux d'achèvement et de réduire le coût global des programmes. Ces changements comprennent une rationalisation des programmes de formation et l'élimination des cours redondants afin d'optimiser le processus de qualification pour les opérateurs nucléaires et les opérateurs nucléaires autorisés. Grâce à ces initiatives, les taux d'achèvement pour ces programmes sont passés de 56 % en 2011 à 65 % en 2014. OPG a aussi économisé 2,8 millions de dollars par année en éliminant la formation d'appoint redondante.

- *examiner la nature des exigences, le calendrier et les méthodes de prestation de la formation obligatoire en hydro-thermique, afin de répondre aux besoins opérationnels de façon rentable.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit, nous avions constaté que 30 % des cours requis par OPG n'avaient pas été achevés par les employés en 2012. Par ailleurs, 4 500 (21 %) des 21 000 cours prévus à l'intention des stagiaires avaient été annulés, et 1 400 (31 %) de ceux-ci l'avaient été sans justification.

En réponse à notre recommandation, les exigences en matière de formation obligatoire ont été rationalisées, et la présence aux séances de formation est surveillée. OPG a aussi remanié le contenu de son programme de formation pour que celui-ci corresponde aux exigences des postes. Au total, 160 cours ont été supprimés ou intégrés à la formation par ordinateur. Les rapports sur les présences aux séances de formation sont désormais examinés par le vice-président principal des Opérations hydro-thermiques, avec l'aide de son équipe de gestion. Par conséquent, sur les 9 133 cours prévus à l'horaire, le nombre d'annulations a été ramené à 919 (10 %). Des 919 cours annulés, le nombre d'annulations non justifiées a été ramené à 104 (11 %) depuis 2012.

Chapitre 4

Section

4.06 Écoles privées

Ministère de l'Éducation

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.06, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	7	4	1		2
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	5	2	2	1	
Recommandation 4	4	2,5		1	0,5
Recommandation 5	2	1,5			0,5
Recommandation 6	1			1	
Recommandation 7	2	0,5			1,5
Total	**22**	**11,5**	**3**	**3**	**4,5**
%	**100**	**52**	**14**	**14**	**20**

Contexte

Comme le précise la *Loi sur l'éducation* (la *Loi*), l'éducation a pour but de donner aux élèves la possibilité de réaliser leur potentiel et de devenir des citoyens possédant de solides compétences, connaissances et qualités humaines qui contribueront au bien-être de la société où ils vivent. La *Loi* stipule que tout enfant ayant atteint l'âge de six ans doit fréquenter une école publique, sauf s'il reçoit un enseignement satisfaisant au foyer ou ailleurs. Les écoles privées sont considérées comme des solutions de rechange aux écoles publiques et sont, au sens de la Loi, des établissements qui, entre 9 h et 16 h un jour de classe, dispensent à cinq élèves ou plus qui ont atteint ou dépassé l'âge de scolarité obligatoire un enseignement portant sur toute matière du programme d'études du niveau élémentaire ou secondaire.

Toutes les écoles privées doivent être inscrites auprès du ministère de l'Éducation (le Ministère). Durant l'année scolaire 2014-2015, il y avait plus de 1 000 écoles élémentaires et secondaires privées en Ontario qui, selon l'information qu'elles ont transmise au Ministère, étaient fréquentées par quelque

110 000 élèves. Ces écoles sont considérées comme étant des organismes indépendants et ne sont pas tenues de suivre les politiques élaborées à l'intention des écoles publiques (c'est-à-dire les écoles relevant de conseils scolaires publics de langue française ou anglaise ou de conseils d'écoles catholiques). Elles ne sont pas non plus tenues de suivre le curriculum de l'Ontario, sauf si elles accordent des crédits menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires de l'Ontario (DESO). Seules les écoles privées inscrites qui accordent des crédits menant à l'obtention d'un DESO font l'objet d'inspections de la part du Ministère. Celui-ci n'inspecte pas les écoles qui n'accordent pas de tels crédits. Le nombre d'écoles privées qui accordent des crédits et d'écoles privées qui n'en accordent pas est indiqué à la **figure 1**.

Les parents choisissent d'envoyer leurs enfants dans une école privée pour diverses raisons, que ce soit parce que l'établissement emprunte une démarche pédagogique qui convient davantage à l'enfant ou qui renforce les pratiques religieuses de la famille, ou parce que les parents estiment que les écoles privées favorisent l'obtention de meilleurs résultats scolaires. Les résultats réels liés aux tests normalisés semblent indiquer que la qualité de l'enseignement dispensé par les écoles privées participantes va de bien au-dessous de la moyenne à excellente. Si la qualité des écoles privées varie, certaines offrant un enseignement de beaucoup inférieur à la moyenne tandis que d'autres figurent parmi les meilleures écoles au pays, leur taille aussi varie considérablement, allant du nombre minimal de 5 élèves à bien plus de 1 000.

Lors de notre audit en 2013, nous avons constaté que le Ministère effectue très peu de surveillance pour s'assurer que les élèves d'écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant. En fait, le secteur des écoles privées en Ontario est l'un des moins réglementés au Canada. Voilà pourquoi, dans son site Web, le Ministère conseille aux parents de procéder aux vérifications d'usage avant de conclure un contrat avec une école privée pour qu'elle dispense un enseignement à leurs enfants.

Voici certaines des constatations les plus importantes de notre audit de 2013 :

- Toutes les écoles privées devaient présenter un avis de leur intention de fonctionner comme écoles privées durant l'année qui vient. Lorsqu'il s'agissait d'une nouvelle école, le Ministère effectuait une brève visite de validation pour vérifier l'information soumise et confirmer que l'établissement satisfaisait à la définition d'école privée prévue dans la Loi. Or, durant ces visites, le Ministère n'évaluait pas la qualité ou le contenu du curriculum et ne vérifiait pas s'il y avait des problèmes liés à la santé et à la sécurité. Il ne disposait pas non plus de procédures visant à informer d'autres organismes de surveillance des lacunes qu'il pouvait avoir relevées. Outre cette visite unique, le Ministère n'effectuait presque aucune surveillance des écoles élémentaires privées et des écoles secondaires privées qui n'accordent pas de crédits menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires.
- Compte tenu des limites du processus de validation, les écoles privées n'étaient pas

Figure 1 : Écoles privées inscrites, année scolaire 2014-2015
Source des données : ministère de l'Éducation

	Écoles accordant des crédits de DESO	Écoles n'accordant pas de crédits de DESO	Total
Écoles élémentaires	–	545	**545**
Écoles élémentaires et secondaires combinées	167	88	**255**
Écoles secondaires	279	13	**292**
Total	**446**	**646**	**1 092**

autorisées à déclarer que le Ministère avait approuvé leur programme scolaire. Nous avons toutefois relevé de nombreux cas où des écoles privées annonçaient que leurs programmes avaient été agréés par le Ministère. Les parents, les élèves et le public pouvaient être amenés à croire, à tort, que le Ministère s'assure que l'enseignement dispensé par ces écoles satisfait à certaines normes de qualité. Nous avons constaté plusieurs exemples d'entités qui annonçaient ce qui semblait être des services d'école privée et qui n'étaient pas inscrites auprès du Ministère. Le Ministère ne disposait pas de procédures pour identifier de manière proactive les écoles non inscrites qui oeuvrent dans l'illégalité.

- En Ontario, en vertu de la *Loi sur les garderies*, toute personne qui assure des services de garde à l'égard de plus de 5 enfants de moins de 10 ans doit posséder un permis. Le Ministère permettait aux écoles privées inscrites avant juin 1993 d'exploiter des centres de garde d'enfants sans permis. Contrairement à ce qui est le cas pour les garderies agréées, il n'y avait pas de limite au nombre d'enfants pouvant être placés sous la surveillance du personnel d'une école privée quel que soit leur âge, il n'y avait aucune exigence concernant la sécurité en cas d'incendie, et le personnel scolaire n'était pas tenu de posséder des qualifications en matière de garde d'enfants. Le Ministère inspecte tous les ans les centres de garde d'enfants titulaires d'un permis. Or, outre la visite initiale de validation durant leur premier mois de fonctionnement, il se peut que le Ministère n'effectue plus jamais d'autres visites des écoles élémentaires privées exploitant des centres de garde d'enfants.
- Le Ministère a inspecté les normes d'enseignement de toutes les écoles privées qui accordent des crédits menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires de l'Ontario. Une centaine de ces écoles ont fait l'objet d'inspections plus fréquentes en raison de problèmes pouvant susciter des préoccupations quant à l'intégrité des crédits. Par exemple, le Ministère avait été informé du fait que certaines écoles privées accordaient aux élèves des notes plus élevées que celles qu'ils méritaient réellement, ou qu'elles leur octroyaient des crédits pour des cours qu'ils n'avaient pas suivis. Le Ministère a élaboré des procédures additionnelles pour enquêter sur ces pratiques, mais beaucoup d'agents d'éducation nous avaient dit qu'ils ne disposaient pas d'assez de temps pour se conformer à ces procédures additionnelles.
- Les écoles privées devaient soumettre au plus tard en juin 2013 les renseignements sur leurs élèves pour l'année scolaire 2011-2012; environ 250 écoles ne l'avaient pas encore fait une année entière après la fin de l'année scolaire. En ce qui concerne les données qui sont soumises, le Ministère n'avait pas mis en place de processus pour vérifier leur exactitude; il s'en remettait à la bonne foi des administrateurs des écoles privées. En ce qui a trait au système scolaire public, le Ministère analyse ces données pour déterminer si les élèves reçoivent un enseignement satisfaisant et progressent sur le plan scolaire. Le Ministère n'avait toutefois effectué aucune analyse de ce genre pour les élèves des écoles privées.
- Le Ministère détient le pouvoir exclusif de décerner des diplômes d'études secondaires de l'Ontario. Afin d'aider à prévenir la fraude pour ce qui est de l'attribution de diplômes et d'exercer un contrôle sur les diplômes vierges préalablement signés par lui, le ministère de l'Éducation rapproche les demandes de diplômes présentées par les écoles publiques et le nombre d'élèves inscrits en 12e année. Cependant, cette procédure n'avait pas été suivie pour les écoles privées. En fait, le Ministère fournissait aux écoles privées des milliers de diplômes sans préciser à qui ils étaient destinés. Par exemple, pour l'année scolaire 2011-2012, 30 écoles privées ont délivré au

total 1 500 diplômes de plus que le nombre de leurs élèves de 12e année, et 50 autres écoles privées ont attribué 2 300 diplômes, même si elles n'avaient pas encore soumis, en juin 2013, de données sur les élèves inscrits auprès de leur établissement.

- L'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) aide à s'assurer qu'un enseignement satisfaisant est dispensé en faisant passer des tests à tous les élèves de 3e, 6e et 9e année du système d'écoles publiques. Certaines écoles privées participent aux tests de l'OQRE, et tous les élèves d'écoles privées qui souhaitent obtenir un diplôme d'études secondaires de l'Ontario doivent se présenter au Test provincial de compétence linguistique (TPCL) de l'OQRE. Nous avons examiné les résultats obtenus aux tests de l'OQRE et constaté que le pourcentage d'élèves des écoles publiques qui satisfont à la norme provinciale est supérieur à celui des élèves d'écoles privées. En outre, en 2012, 82 % des élèves d'écoles publiques ont réussi le TPCL à leur premier essai, contre 73 % pour les étudiants d'écoles privées. Les résultats d'un échantillon de ces écoles privées variaient considérablement, le taux de réussite global allant de 19 % à 100 %. Le Ministère n'avait pas analysé les résultats de l'OQRE pour déterminer si les élèves fréquentant des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations; le Ministère et les conseils scolaires s'étaient engagés à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après l'information reçue du Ministère, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre d'environ les deux tiers des recommandations de notre *Rapport annuel 2013* qui visaient à assurer le maintien de la qualité de l'enseignement et de l'intégrité des crédits dans les écoles privées. Par exemple, le Ministère a donné aux agents d'éducation l'accès à l'information sur les étudiants fournie par les écoles privées accordant des crédits, ce qui leur permettra non seulement de vérifier l'exactitude des renseignements, mais aussi de dégager des tendances susceptibles de mettre au jour des problèmes au titre de la qualité de l'enseignement. Par ailleurs, le Ministère a amélioré le processus de documentation des inspections et conserve dorénavant des dossiers plus étoffés de ses inspections des écoles accordant des crédits. De nouvelles mesures législatives ont été proposées en vue d'exiger des services de garde des écoles privées accueillant cinq enfants ou plus de moins de trois ans et huit mois qu'ils détiennent un permis; on s'assure ainsi que ces services satisfont aux exigences en matière de santé, de sécurité et de qualité d'enseignement.

Cependant, le Ministère a décidé de ne pas mettre en oeuvre ou n'a pas encore donné suite à environ le tiers de nos recommandations, dont bon nombre concernent des écoles n'accordant pas de crédits. Par exemple, le Ministère ne visitera pas les sites secondaires des écoles n'accordant pas de crédits pour vérifier s'ils se conforment aux politiques et aux lois administrées par le Ministère tel que recommandé dans notre dernier audit. Le Ministère n'analysera pas non plus les résultats des tests des élèves des écoles privées n'accordant pas de crédits en vue de repérer et de faire le suivi des résultats donnant à penser que les étudiants ne reçoivent pas un enseignement de qualité. D'après le Ministère, sa priorité est de veiller à ce que les écoles accordant

des crédits satisfont à ses exigences; il continuera à s'en remettre à la confirmation donnée par les écoles n'accordant pas de crédits qu'elles se conforment aux exigences du Ministère. Nous maintenons notre recommandation à ces égards pour s'assurer que chaque enfant fréquentant une école privée reçoit un enseignement satisfaisant.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Établir et maintenir le statut d'école privée

Recommandation 1

Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant dans un environnement sain et sécuritaire, et pour s'assurer que les écoles privées se conforment aux politiques ministérielles et à la Loi, le ministère de l'Éducation doit :

- *améliorer l'avis d'intention et les processus de validation de manière à exiger que les écoles privées fassent la preuve que leurs élèves reçoivent un enseignement satisfaisant;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Aux termes de la *Loi sur l'éducation*, toutes les écoles privées doivent présenter au ministère de l'Éducation, au plus tard le 1er septembre de chaque année, un avis de leur intention (avis d'intention) de fonctionner comme une école privée. Lorsque le Ministère reçoit d'une nouvelle école un avis d'intention de fonctionner comme une école privée, un agent d'éducation effectue une visite de validation inopinée au cours du premier mois de fonctionnement de l'école. Cette visite a pour but de vérifier que les renseignements fournis dans l'avis d'intention sont exacts et que l'école est conforme à la définition d'école privée prévue dans la Loi et respecte les exigences générales du Ministère. Dans le cas des écoles privées existantes, le Ministère n'effectue pas de visite de validation ni ne confirme autrement l'exactitude des renseignements fournis par l'école.

Notre audit de 2013 a révélé que les agents d'éducation ne conservaient pas, règle générale, les pièces justificatives propres à leur visites de validation des écoles ou ne consignaient pas les activités visant à vérifier comment les nouvelles écoles se conformaient à la définition d'école privée énoncée dans la Loi avant d'approuver leur inscription. Nous avions aussi indiqué n'avoir trouvé ni critère ni procédure spécifiques pour encadrer les agents d'éducation dans leur démarche d'évaluation de la conformité aux exigences générales propres aux écoles privées. Les agents d'éducation se contentaient simplement de chercher des preuves que de tels éléments sont en place, sans évaluer l'efficacité de leur mise en oeuvre. Par exemple, pour vérifier que les écoles satisfaisaient à l'exigence concernant le « contrôle du contenu des cours ou du programme d'études », certains agents d'éducation s'informaient des types de programmes enseignés, alors que d'autres passaient en revue les manuels. Par ailleurs, tous les agents que nous avions interrogés nous avaient dit qu'ils n'évaluaient pas le contenu ou la qualité du curriculum des écoles privées élémentaires et secondaires qui n'accordent pas de crédits menant à l'obtention d'un diplôme.

Depuis notre audit, le Ministère a revu le formulaire d'avis d'intention pour y inclure des renseignements sur les qualifications des directeurs d'école et le nombre d'enseignants membres de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Il faut également y indiquer si l'école exploite un service de garde en vertu de la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*. Le Ministère a aussi adopté une nouvelle exigence opérationnelle selon laquelle les écoles doivent produire les renseignements en retard à propos de leurs étudiants avant d'être autorisées à déposer un avis d'intention. Les écoles qui ne les produisent pas avant le 1er septembre ne peuvent pas exercer leurs activités à titre d'école privée durant l'année scolaire en question.

En outre, afin d'encadrer encore mieux les agents d'éducation lors de l'évaluation de la

conformité des écoles aux exigences générales du Ministère, ce dernier a, en juin 2015, diffusé une nouvelle série de critères d'évaluation et donné de la formation à cet égard. Par exemple, pour déterminer si une école n'accordant pas de crédits a le « contrôle du contenu des cours ou du programme d'études », les agents d'éducation doivent vérifier l'existence d'un curriculum, déterminer si le directeur est en mesure d'en faire un résumé clair et établir si l'école offre des programmes scolaires de jour à temps plein ou un programme parascolaire. Les nouveaux critères et la formation ont permis de clarifier davantage comment évaluer les écoles quant à leur capacité à se conformer aux exigences du processus de validation.

- *informer les autorités compétentes de tout problème en matière de santé et de sécurité constaté lors des visites sur place dans les écoles;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Notre audit de 2013 a révélé qu'on avait recommandé l'inscription et autorisé l'exploitation d'écoles privées présentant des lacunes en matière de santé et de sécurité durant la visite de validation, comme des installations sanitaires inadéquates, un nombre insuffisant de sorties de secours et des salles de classe qui semblent trop petites pour le nombre d'élèves qui y prennent place. Il n'existe aucun processus officiel pour documenter ces problèmes ou en aviser les organismes de surveillance.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait révisé les procédures en matière de santé et de sécurité applicables aux écoles privées en vue d'obliger les agents d'éducation à déposer une plainte auprès des autorités compétentes quand ils constatent des problèmes comme des infractions au code de prévention des incendies, des dommages structurels importants aux salles de classe ou des zones présentant des risques pour les enfants lors de leurs visites des écoles. Ils sont aussi tenus de signaler immédiatement à la Société de l'aide à l'enfance tout problème mettant à risque la sécurité des enfants. La formation relative à ces nouvelles procédures a été donnée en septembre 2015.

- *procéder à la revalidation des écoles privées tous les ans ou à intervalles réguliers pour s'assurer que l'information fournie est exacte et annuler l'autorisation de faire fonctionner les écoles qui ne correspondent pas à la définition d'école privée et ne satisfont pas aux exigences générales visant les écoles privées;*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Notre audit de 2013 a révélé que même si toutes les écoles privées avaient produit chaque année, tel que prévu, un Avis d'intention de faire fonctionner une école privée auprès du Ministère, ce dernier n'avait pas mené de visites de validation ou confirmé autrement que l'information produite était correcte. Cette information est communiquée par l'école et les agents d'éducation n'étaient pas tenus de vérifier – et n'avaient pas vérifié – l'exactitude de l'information produite.

Par ailleurs, hormis la visite initiale de validation durant la première année de fonctionnement des nouvelles écoles, le Ministère ne s'est doté d'aucune politique visant à vérifier que les exigences générales propres aux écoles privées sont toujours respectées. Même si l'on procède à des inspections régulières des écoles accordant des crédits, ce qui pourrait atténuer certains des risques auxquels sont exposées ces écoles, il n'y a pas d'inspections des écoles n'accordant pas de crédits, ces écoles n'étant pas non plus tenues de fournir de l'information sur la façon dont elles procèdent pour continuer à respecter ces exigences.

Le Ministère a déclaré qu'il n'entend pas se pencher sur la possibilité de mettre en oeuvre notre recommandation de procéder à la revalidation de toutes les écoles privées, car sa priorité est de procéder à l'inspection des écoles privées accordant des crédits. Dans le cas des écoles élémentaires et

des écoles secondaires n'accordant pas de crédits, le Ministère continuera à s'en tenir à l'information produite par ces écoles. Nous sommes d'avis qu'il demeure la responsabilité du Ministère de veiller à ce que les écoles qu'il autorise à fonctionner se conforment aux exigences générales propres aux écoles privées.

- *permettre aux agents d'éducation d'accéder au Système d'information scolaire de l'Ontario pour, par exemple, rapprocher et valider les données sur les inscriptions;*
  État - écoles accordant des crédits : Pleinement mise en oeuvre
  État - écoles n'accordant pas de crédits : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Le Ministère impose aux écoles privées de soumettre des renseignements sur les étudiants par l'entremise du Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn), une application Web qui intègre les données sur les écoles, les élèves, les enseignants et les cours. Au moment de notre audit en 2013, les agents d'éducation n'avaient pas accès à ce système et n'étaient pas en mesure de vérifier l'information à propos des étudiants pour déterminer si les écoles se conformaient toujours aux exigences requises pour être enregistrées en tant qu'école privée. Par exemple, nous avons examiné les données recueillies au moyen du SISOn et nous avons constaté que plusieurs écoles avaient déclaré un nombre réel d'inscriptions inférieur à cinq, l'une des écoles ayant déclaré moins de cinq élèves inscrits six années de suite; il s'ensuit que ces écoles ne se conformaient plus aux exigences minimales d'inscription en tant qu'école privée. Notre examen d'un échantillon de ces écoles a révélé que, pour chacune de celles-ci, le nombre d'inscriptions saisies dans le SISOn ne correspondait pas au nombre d'inscriptions déclarées dans le formulaire d'avis d'intention.

Depuis notre audit, le Ministère a donné aux agents d'éducation l'accès aux rapports faisant état d'éléments d'information sélectionnés concernant les écoles privées accordant des crédits, mais non les écoles privées n'accordant pas de crédits. L'information fournie sur les écoles accordant des crédits englobe un bref aperçu de l'école (directeur, adresse, nombre d'élèves inscrits, etc.), la répartition des notes et les taux de réussite en anglais, en mathématiques et en sciences (s'il y a lieu), et les indicateurs de rendement des étudiants (p. ex. les taux de réussite et le nombre de crédits visés et obtenus au Test provincial de compétence). C'est en septembre 2015 que les agents d'éducation ont reçu de la formation sur l'utilisation et les méthodes de rapprochement du SISOn. Le Ministère a indiqué ne pas avoir l'intention de valider et de rapprocher les renseignements soumis par les écoles n'accordant pas de crédits parce que sa priorité est de veiller à ce que les écoles accordant des crédits satisfassent aux exigences du Ministère. Nous maintenons notre recommandation de procéder à la validation et au rapprochement de l'information sur les étudiants fournie par toutes les écoles privées pour s'assurer qu'elles satisfont en tout temps aux exigences requises pour être inscrites en tant qu'école privée.

- *recenser tous les emplacements des écoles privées et vérifier qu'ils sont tous conformes aux politiques ministérielles et à la Loi;*
  État - écoles accordant des crédits : Pleinement mise en oeuvre
  État - écoles n'accordant pas de crédits : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Il ressortait de notre audit de 2013 que le Ministère exigeait seulement des écoles privées qu'elles fournissent de l'information à propos de leur site principal. Il s'ensuit que plusieurs écoles privées pouvaient exploiter des emplacements additionnels non documentés par le Ministère. En 2010, au terme d'une demande ponctuelle réclamant des

écoles privées qu'elles signalent leurs sites additionnels, 117 écoles privées ont indiqué exploiter 180 sites additionnels, dont 87 offraient des cours assortis de crédits menant à un diplôme et 93 n'accordaient pas de crédits. Jusqu'à ce jour, le Ministère ignorait l'existence de bon nombre de ces sites et, par conséquent, ne les avaient pas inspectés. En réponse à notre recommandation de 2013, le Ministère nous a indiqué qu'il entreprendrait de demander aux écoles privées de rendre compte de leurs sites additionnels lors de leur production annuelle de l'Avis d'intention de faire fonctionner une école privée, et ce, à compter de l'année scolaire 2013-2014.

En 2014-2015, le Ministère a modifié sa politique en vue d'interdire à toutes les écoles privées accordant des crédits d'exploiter des sites additionnels, à l'exception des écoles des Premières Nations, à moins que ces sites additionnels franchissent avec succès les processus de validation et d'inspection. Ces sites sont dorénavant tenus de soumettre leur propre Avis d'intention de faire fonctionner une école privée et de se conformer à toutes les exigences connexes. Si un site échoue, il doit soit être exploité en tant qu'école n'accordant pas de crédits, soit cesser ses activités. Des 87 sites additionnels recensés en 2010 qui offraient des cours donnant lieu à des crédits, 48 sont dorénavant exploités en tant qu'écoles accordant des crédits et 3 en tant qu'écoles n'accordant pas de crédits. Les autres ont cessé leurs activités (14) ou sont des écoles des Premières Nations (22) exploitées sur des réserves qui sont toujours autorisées à exploiter des sites secondaires.

Le Ministère autorise toujours les 93 sites additionnels signalés par les écoles n'accordant pas de crédits d'être exploités en vertu de l'Avis d'intention de faire fonctionner une école privée de leur site principal. Le Ministère ne prévoit pas valider ou inspecter ces sites additionnels. Nous estimons que ces sites devraient faire l'objet d'une visite au même titre que les nouvelles écoles afin de vérifier qu'elles satisfont à la définition légale d'école privée et aux exigences générales du Ministère à cet égard.

- *veiller à ce que les écoles ayant cessé leurs activités lui transmettent tous leurs dossiers d'élèves, comme elles sont tenues de le faire;*

État : En voie de mise en œuvre d'ici août 2016

Détails

Les écoles qui cessent leurs activités doivent transmettre les dossiers des élèves au Ministère pour s'assurer que les renseignements essentiels sur les élèves soient conservés. Lors de notre audit en 2013, nous avons constaté que 235 écoles privées avaient cessé leurs activités entre les années scolaires 2007-2008 et 2011-2012 et que moins de la moitié des écoles échantillonnées avaient fait parvenir les dossiers de leurs élèves au Ministère. Le Ministère a expédié aux écoles privées qui ont cessé leurs activités une lettre les informant de cette obligation, mais il n'a pas effectué de suivi additionnel auprès des écoles fermées qui ne lui ont pas transmis les dossiers ou qui n'ont pas répondu à sa lettre.

Le Ministère a déclaré ne pas disposer d'un mécanisme pour obliger les exploitants d'écoles privées à se conformer à cette exigence. Pour inciter les écoles fermées à lui faire parvenir les dossiers des élèves, le Ministère expédie dorénavant aux écoles des lettres leur rappelant leur obligation à lui transmettre ces dossiers. Il a aussi intégré la description de cette exigence dans ses notes de service et son manuel de politiques au printemps de 2015. Depuis notre suivi, 21 des 113 écoles qui ont cessé leurs activités entre 2012-2013 et 2014-2015 ont transmis les dossiers de leurs élèves au Ministère. Pour inciter encore davantage les écoles à lui acheminer les dossiers des élèves, le Ministère est à mettre à jour ses directives concernant la transmission de ces dossiers afin d'y inclure une nouvelle exigence faite aux écoles privées, à savoir de rassembler tous les dossiers des élèves en la possession de l'école au moment de sa fermeture et d'organiser leur transmission au Ministère (ou à tout autre établissement d'enseignement en ayant fait la demande par écrit) y compris de tous les étudiants qui y ont obtenu leur diplôme ou qui ne fréquentent

plus l'école. Cette mise à jour doit entrer en vigueur d'ici août 2016.

- *élaborer un processus pour repérer de manière proactive les écoles qui ne respectent pas les directives en matière de publicité ou qui ne sont pas inscrites et fonctionnent dans l'illégalité.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Les écoles privées ne sont pas autorisées à affirmer que leur programme scolaire a été approuvé ou agréé par le Ministère. Or, notre audit de 2013 révèle de nombreux cas où des écoles privées annonçaient que leurs programmes avaient été agréés par le Ministère. Sur une période de trois ans, le Ministère a envoyé neuf lettres de cessation et d'abstention à des organismes pour publicité mensongère ou pour avoir affirmé être des écoles privées alors qu'ils n'étaient pas inscrits auprès du Ministère. Or, tous ces cas ont été recensés par suite de plaintes du public, le Ministère n'ayant pas pris de mesures proactives pour repérer les écoles exploitées de façon illégale.

Pour s'assurer que les écoles qui ont indiqué avoir cessé leurs activités ou qui ont échoué le processus de validation ne soient pas exploitées illégalement, le Ministère a instruit les agents d'éducation de visiter ces établissements pour confirmer qu'ils ont fermé leurs portes. Le Ministère a visité 12 écoles fermées en 2014-2015; aucune n'était exploitée de façon illégale en tant qu'école privée. Pour repérer de façon proactive les écoles qui ne respectent pas ses directives en matière de publicité, le Ministère a mis en oeuvre une politique en août 2015 prévoyant la vérification hebdomadaire d'au moins 10 sites Web d'écoles privées et un suivi si les exigences ne sont pas respectées.

Écoles privées exploitant une garderie

Recommandation 2

Afin de réduire les risques pour la santé et la sécurité des enfants d'âge préscolaire et de s'assurer que la Loi est respectée, le ministère de l'Éducation doit recenser toutes les écoles privées qui exploitent des centres de garde d'enfants, et il doit veiller à ce que ces écoles détiennent un permis en vertu de la Loi sur les garderies et à ce qu'elles soient inspectées comme l'exige la Loi.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

En Ontario, aux termes de la *Loi sur les garderies*, tout établissement qui offre des services de garde à plus de 5 enfants qui ont moins de 10 ans et qui sont sans lien de famille doit détenir un permis délivré par le Ministère. La Loi exemptait toutes les écoles privées des exigences en matière de permis. Or, en juin 1993, le Ministère a adopté une politique imposant aux nouvelles écoles privées d'obtenir un permis de services de garde si elles étaient fréquentées par plus de cinq enfants d'un âge inférieur à celui de la maternelle (trois ans et huit mois). Les écoles privées qui offraient déjà des services à des enfants d'un âge inférieur à celui de la maternelle étaient autorisées à continuer d'offrir ces services sans permis. En fait, les garderies exploitées au sein d'une école privée étaient exemptées de devoir se conformer à une liste exhaustive de normes concernant la santé, la sécurité et les besoins en matière de développement des enfants, dont limiter le nombre d'enfants par employé, faire approuver les plans d'évacuation en cas d'incendie et s'assurer que les employés chargés de la surveillance détiennent un diplôme en éducation préscolaire. Elles étaient aussi exemptées de l'inspection annuelle prescrite dans la *Loi sur les garderies*. Au total, 361 écoles privées exploitant une garderie satisfaisaient à ce critère d'exception.

Depuis notre audit, pour s'assurer que toutes les écoles exploitant une garderie détenaient un

permis, une nouvelle *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance* (la Loi) a été adoptée et exige que toutes les garderies accueillant cinq enfants ou plus d'un âge inférieur à celui de la maternelle, y compris celles des écoles privées auparavant exemptées, doivent obtenir un permis pour être exploitées légalement. La Loi est entrée en vigueur le 31 août 2015 et toutes les écoles privées sont tenues d'obtenir un permis d'ici le 1er janvier 2016.

Le Ministère a établi que 82 des 302 écoles privées fréquentées par au moins 5 enfants d'un âge inférieur à celui de la maternelle devraient dorénavant détenir un permis. En juillet 2015, 81 des 82 écoles avaient présenté une demande de permis. Le Ministère s'est engagé à entreprendre la visite de ces écoles à compter de l'été 2015 pour déterminer si un permis devait être délivré. Au moment de la rédaction de ce rapport en octobre 2015, le Ministère avait effectué 17 visites.

Dorénavant, pour repérer les nouvelles écoles privées exploitant une garderie sans permis, le Ministère a indiqué que depuis l'année scolaire 2014-2015, il identifie les écoles privées ayant indiqué qu'elles accueillent cinq enfants ou plus d'un âge inférieur à celui de la maternelle et fait un suivi auprès d'elles. Il en fera autant lors de la visite de validation initiale des nouvelles écoles privées. Le Ministère fera aussi un suivi auprès des écoles privées exploitant une garderie sans permis dont il apprend l'existence lors du dépôt d'une plainte.

Inspections des programmes menant à un diplôme

Recommandation 3

Afin de s'assurer que des politiques et des procédures sont en place pour vérifier que les écoles privées qui accordent des crédits octroient les crédits et les diplômes conformément aux politiques ministérielles, y compris le curriculum de la 9e à la 12e année, le ministère de l'Éducation doit :

- *se servir des critères qu'il a déjà établis pour évaluer le risque de non conformité, de manière à pouvoir classifier toutes les écoles qui accordent des crédits et déterminer la fréquence des inspections en fonction des risques détectés.*

État : Entièrement mise en œuvre

Détails

Le Ministère inspecte de façon cyclique, généralement aux deux ans, les écoles privées qui accordent des crédits menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. Par ailleurs, si une inspection antérieure a révélé que les activités d'une école dérogent de façon appréciable aux politiques ministérielles, un agent d'éducation peut recommander des inspections plus fréquentes.

Nous avions noté dans notre audit de 2013 que, même si le Ministère avait établi des critères de gestion du risque pour désigner les écoles prioritaires devant être inspectées plus tôt dans l'année ou plus fréquemment, il n'avait pas toujours documenté ses évaluations et motivé ses conclusions. En outre, aucune des trois régions que nous avions visitées n'avait effectué d'analyse panrégionale afin d'évaluer le risque dans toutes les écoles; il se peut donc qu'elles n'aient pas repéré toutes les écoles à risque élevé qui devraient faire l'objet d'inspections plus fréquentes.

Depuis notre audit de 2013, le Ministère a mis à jour ses procédures dans le but de créer une liste provinciale des écoles privées prioritaires présentant des problèmes graves au titre de l'intégrité des crédits, liste établie à partir des critères de gestion du risque et des résultats des inspections. Chaque année, les agents d'éducation examinent la liste des écoles à risque élevé de l'année précédente ainsi que les nouvelles écoles recommandées et déterminent collectivement lesquelles devraient être inspectées plus fréquemment durant la prochaine année. Pour l'année scolaire 2014-2015, le Ministère a identifié 110 écoles à risque élevé.

Les écoles à risque élevé font l'objet d'un suivi et d'une surveillance étroite par les agents d'éducation des diverses régions. La fréquence des inspections est fonction des résultats des inspections dont on assure le suivi au moyen de rapports d'inspection examinés par les agents d'éducation.

- *documenter les procédures suivies, les cas de défaut de conformité important observés et les conclusions découlant des inspections, et conserver tous les documents aux fins de la surveillance par la direction et d'examens subséquents;*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2013, nous avions constaté que les dossiers d'inspection du Ministère ne renfermaient pas de documents justificatifs, par exemple des listes de contrôles remplies, ne précisaient pas si le nombre minimal requis de salles de classes avaient été visitées, si la durée des visites de chaque salle de classe avait été conforme aux exigences, et si le nombre minimal requis de Dossiers scolaires de l'Ontario avaient été examinés. En général, les agents d'éducation ne documentaient pas suffisamment leurs activités d'inspection et leurs décisions. Nous n'avons donc pas pu évaluer la mesure dans laquelle les agents se conformaient aux exigences du Ministère.

Depuis notre audit, le Ministère a revu ses procédures de classement et de documentation afin de pouvoir justifier les décisions prises par les agents d'éducation dans le cadre du processus d'inspection, confirmer la validité des décisions prises par les écoles privées quant aux évaluations et au rendement des étudiants, et documenter les suivis requis au titre des problèmes critiques signalés par les agents. À cet égard, au nombre des mesures prises :

- En septembre 2014, le Ministère a centralisé le système de classement des écoles privées en vue de regrouper les documents d'inspection de quatre des six régions à Toronto à l'Unité de l'inspection des écoles privées et de l'éducation internationale, seuls les bureaux régionaux de Sudbury-North Bay et de Thunder Bay conservant la responsabilité du classement de ces documents. Un adjoint administratif temporaire à temps plein a été recruté pour faciliter la tenue de tous les dossiers et documents pertinents.
- En mars 2015, le Ministère a diffusé une nouvelle procédure pour favoriser l'adoption d'une approche cohérente quant à la documentation du processus d'inspection à l'échelle de la province : *Filing and Documentation of Inspection Materials, Reports and Evidence* (Dépôt et documentation – documents, rapports et preuves d'inspection). Sont précisées dans ce document les exigences relatives à la consignation des décisions prises et à la conservation des documents créés durant le processus d'inspection, y compris les documents fournis par les écoles privées pour confirmer leur respect des exigences du Ministère, les lettres et les notes d'appels téléphoniques et de visites concernant des activités de suivi et les plans d'action élaborés par les écoles privées, sans oublier tous les documents que le Ministère estime, à sa discrétion, devoir être conservés.

En outre, dans le cas des inspections d'écoles à risque élevé présentant des problèmes au titre de l'intégrité des crédits, il faut conserver tous les documents produits par les écoles démontrant leur respect des exigences du Ministère et justifiant leurs décisions quant aux évaluations et au rendement des étudiants. Voici des exemples des documents à conserver dans le cas des écoles à risque élevé : plans de cours, horaires des classes, prospectus d'école, exemples d'évaluations finales d'étudiant, et plans d'action d'école pour régler les problèmes critiques relevés lors des inspections du Ministère.

- *envisager l'attribution d'une cote conditionnelle pour les nouvelles écoles privées qui ne sont pas encore entièrement conformes;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici février 2016.

Détails

Lors de notre audit de 2013, nous avons constaté que de nouvelles écoles privées étaient autorisées à fonctionner et à accorder des crédits menant à un diplôme même quand des problèmes de

non-conformité graves avaient été relevés. Les problèmes de conformité englobaient des situations où les attentes relatives au curriculum n'étaient pas toujours prises en compte de façon évidente dans la salle de classe et où aucune documentation n'indiquait que les 110 heures de cours requises pour l'obtention d'un crédit avaient été prévues à l'horaire. Le Ministère a précisé qu'il a pour pratique de fournir aux écoles la possibilité de régler certains des problèmes de conformité dans un délai déterminé, au lieu de procéder directement à l'annulation de l'autorisation d'accorder des crédits.

Au moment de notre suivi, le Ministère était à adopter l'attribution de cotes conditionnelles aux nouvelles écoles privées qui ne satisfaisaient pas encore à toutes ses exigences. Cependant, le Ministère a indiqué que les critères d'attribution de cotes conditionnelles ne tiendraient compte que des cas de non-conformité administrative, par exemple ne pas avoir soumis les données SISOn et réglé les frais de retard, et ne viseraient pas la qualité de l'enseignement qui est évaluée dans le cadre du processus d'inspection. Le Ministère se doit d'inclure de tels critères pour que les parents disposent de toute l'information utile lors de la sélection de l'école de leurs enfants.

Le Ministère a discuté avec sa Direction des services juridiques de la création d'un nouveau statut conditionnel pour les écoles qui ne se conforment pas à ses exigences; il devrait entrer en vigueur durant l'année scolaire 2015-2016. L'annonce de ce nouveau statut conditionnel figurait dans la note du printemps 2015 aux écoles et le Ministère s'est engagé à poursuivre la diffusion d'information à cet égard dans des notes subséquentes.

Les écoles ayant un statut conditionnel seront listées dans le site Web du Ministère et elles auront jusqu'à la fin du semestre en cours (décembre, juin ou août) pour démontrer qu'elles sont dorénavant conformes. Si une école ne peut faire la démonstration satisfaisante de sa conformité, elle ne pourra plus fonctionner en tant qu'école privée dès le semestre suivant. Le Ministère entend finaliser les critères d'ici l'automne 2015 et mettre en oeuvre officiellement la nouvelle politique en février 2016.

- *examiner si le fait d'inscrire la note « P » dans les bulletins d'élèves fréquentant l'école publique a l'incidence souhaitée sur les décisions relatives à l'admission dans les établissements d'enseignement postsecondaires;*

État : Peu ou pas de progrès

Détails

Le Ministère exige que les écoles publiques signalent, dans les bulletins des élèves, les cours suivis dans des écoles privées en leur accolant la note « P ». Le but visé est de composer avec les préoccupations selon lesquelles certains étudiants d'écoles publiques pourraient suivre des cours dans des écoles privées afin d'obtenir de meilleures notes et un avantage au titre de l'admission à l'université et de l'attribution des bourses.

Dans notre audit de 2013, nous avions indiqué que lors des années scolaires 2010-2011 et 2011-2012, des étudiants d'écoles publiques avaient suivi quelque 6 000 cours dans des écoles privées, les deux tiers de ces cours étant des cours de 12e année. De nombreuses universités interviewées dans le cadre de notre audit ont indiqué que la note « P » était mal comprise et qu'elles acceptaient d'emblée les crédits accordés par les écoles privées. Au moment de notre suivi, le Ministère ne s'était pas encore penché sur la question, à savoir si le fait d'inscrire la note « P » a l'incidence souhaitée sur les décisions relatives à l'admission dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Le Ministère entend faire un sondage auprès des bureaux d'admission des établissements postsecondaires en février 2016 pour le déterminer.

- *établir des procédures efficaces en vue de repérer les écoles privées qui, de façon répétée, omettent de se conformer aux politiques ministérielles, et effectuer un suivi et prendre rapidement des mesures visant ces écoles.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici février 2016

Détails

Durant le processus d'inspection, il se peut qu'un agent d'éducation détermine que le défaut de conformité aux politiques ministérielles d'une école privée autorisée à accorder des crédits est tel que l'intégrité des crédits qu'elle octroie s'en trouve compromise. Ces préoccupations doivent être communiquées au directeur de l'école, et celui-ci est censé préparer un plan d'action pour régler tous les problèmes de conformité importants. Une inspection de suivi est ensuite effectuée afin de s'assurer que tous les problèmes observés ont été corrigés.

En 2013, il est ressorti de notre examen d'un échantillon de rapports d'inspection que la majorité de ceux-ci signalaient certains problèmes d'observation des politiques ministérielles, le tiers environ faisant état d'un défaut de conformité susceptible de compromettre l'intégrité des crédits accordés par les écoles concernées. Au nombre des lacunes observées figuraient les suivantes : il n'y avait pas suffisamment de données probantes montrant que les 110 heures d'enseignement requises étaient prévues à l'horaire et dispensées; et les attentes relatives au curriculum n'avaient pas été comblées. On avait aussi signalé que tous les problèmes relevés lors des inspections n'avaient pas été consignés dans les rapports si ceux avaient été corrigés au moment de la visite de suivi. Dans le cas des écoles qui n'ont pas fait l'objet d'une visite de suivi, on leur a donné jusqu'au prochain cycle d'inspections pour régler les problèmes de conformité. Par ailleurs, il n'existe pas de principes directeurs sur lesquels peuvent se fonder les agents d'éducation lorsqu'ils sont appelés à déterminer le degré de non-conformité pouvant justifier l'annulation de l'autorisation d'accorder des crédits.

Depuis notre audit, le Ministère a révisé ses processus de validation et d'inspection en vue de mieux documenter les décisions des agents d'éducation et les activités de suivi pertinentes et ainsi faire en sorte que les cas de non-conformité signalés lors des inspections des écoles soient documentés (tel que mentionné lors d'une recommandation précédente). Le Ministère a aussi collaboré avec sa Direction de la statistique et de l'analyse de l'éducation en vue de compiler la liste des écoles privées qui n'ont pas respecté ses exigences de production de données. En plus du suivi des écoles ayant un statut conditionnel, une fois cette mesure mise en oeuvre en février 2016, on identifiera les écoles qui ne respectent pas les exigences aux fins d'intervention par le Ministère. Par ailleurs, la liste provinciale actuelle des écoles privées prioritaires du Ministère permet aussi de faire le suivi des écoles présentant des problèmes d'intégrité des crédits et qu'il faut inspecter plus fréquemment.

Le Ministère a aussi produit du nouveau matériel de formation et de nouvelles politiques internes pour aider les agents d'éducation à déterminer quand un défaut de conformité devrait se traduire par le refus ou l'annulation d'une autorisation à accorder des crédits. Les séances de formation à cet égard ont eu lieu en juin 2015.

Soumissions et déclarations requises de renseignements

Recommandation 4

Pour aider à faire en sorte que des renseignements suffisants soient soumis aux fins d'une surveillance efficace du secteur des écoles privées, et pour assurer la conformité aux lois et aux politiques connexes, le ministère de l'Éducation doit :

- *envisager diverses options afin d'inciter les écoles privées à soumettre les renseignements requis en temps opportun;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

L'article 16 de la *Loi sur l'éducation* stipule que les écoles privées doivent fournir des renseignements statistiques, notamment sur les inscriptions d'élèves, le personnel et les profils d'études, de la façon et au moment prescrits par le Ministère. Ces renseignements doivent être soumis à trois reprises durant l'année par l'entremise du Système

d'information scolaire de l'Ontario (SISOn), une application Web qui intègre les données sur les écoles, les élèves, les enseignants et les cours. Les écoles élémentaires privées et les écoles secondaires privées qui n'accordent pas de crédits menant à l'obtention d'un diplôme sont tenues de déclarer uniquement le nombre global d'élèves inscrits pour l'année.

Lors de notre audit en 2013, nous avons constaté que bon nombre d'écoles privées ne déclaraient pas en temps opportun au Ministère les données requises concernant les étudiants. Par exemple, en juin 2013, le Ministère n'avait toujours pas reçu l'information requise de la part d'environ 25 % des écoles privées pour l'année scolaire 2011-2012.

Afin d'inciter les écoles à soumettre les données requises en temps opportun, le Ministère leur a rappelé cette exigence au moyen de lettres et de notes de service. Le Ministère prodigue aussi aux écoles de l'aide à la navigation dans le système en ligne et à la déclaration fructueuse de l'information requise. Des rapports spéciaux sont produits pour déterminer si les écoles ont soumis ou non les renseignements et si elles se sont conformées aux exigences.

À compter de juillet 2015, les écoles privées qui n'auront pas produit leurs données statistiques les plus récentes ne pourront plus soumettre leur avis d'intention de faire fonctionner une école privée. En outre, les écoles accordant des crédits ne pourront présenter au Ministère des demandes de diplôme pour leurs étudiants ayant réussi leurs études que si elles sont à jour dans leur déclaration de données.

Le Ministère prévoit collecter chaque année les données d'environ 92 % des écoles, car certaines – dont celles qui auront cessé leurs activités durant l'année scolaire – ne soumettront plus de données. En octobre 2015, environ 97 % des écoles privées avaient soumis au Ministère les données requises pour l'année scolaire 2014-2015.

- *mettre en place des procédures aux fins de la vérification périodique de l'exactitude des données soumises par les écoles privées;*

  État - écoles accordant des crédits : Pleinement mise en oeuvre

  État - écoles n'accordant pas de crédits : Peu ou pas de progrès

Détails

Le Ministère utilise les données saisies dans le SISOn pour prendre des décisions stratégiques éclairées concernant les écoles publiques; à cet égard, il se fonde sur les taux d'obtention de diplôme, les taux de réussite aux cours et l'accumulation de crédits par les élèves. On se sert de cette information pour s'assurer que les élèves des écoles publiques progressent et reçoivent un enseignement satisfaisant. Cependant, lors de notre audit de 2013, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué une telle analyse des données des écoles privées, l'obtention en temps opportun de données complètes et exactes des écoles privées présentant de nombreux défis.

Depuis notre audit, le Ministère exige que l'exactitude des renseignements fournis par les écoles accordant des crédits soit vérifiée dans le cadre du processus d'inspection. Les agents d'éducation auront accès à des rapports du SISOn faisant état de données sélectionnées concernant les écoles accordant des crédits, par exemple le nombre d'étudiants inscrits et des renseignements sur les inscriptions aux cours, données qui peuvent servir de référence lors des inspections d'écoles. Ce nouveau processus a été finalisé et mis en oeuvre officiellement depuis septembre 2015 en prévision des inspections de l'année scolaire 2015-2016. Or, ce processus ne s'appliquera pas aux écoles n'accordant pas de crédits car elles ne font pas l'objet d'inspections par le Ministère par suite de la visite de validation initiale au moment de l'ouverture de l'école.

Pour s'assurer du caractère raisonnable des données statistiques soumises par l'ensemble des écoles privées, le Ministère a établi et appliqué, en mai 2013, de nouvelles règles de vérification

au titre de son système de soumission de données en ligne SISOn. Par exemple, le système n'autorisera pas les écoles élémentaires à accueillir des étudiants d'un niveau supérieur à la 8e année, et le nombre d'enseignants déclarés comme étant membres de l'Ordre des enseignants de l'Ontario ne devra pas être supérieur au nombre total d'enseignants qui sont des employés.

- *analyser l'information reçue pour mettre en exergue les sujets de préoccupation potentiels et déterminer si les élèves des écoles privées progressent de manière appropriée;*
  État - écoles accordant des crédits : Pleinement mise en oeuvre
  État - écoles n'accordant pas de crédits : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2013, nous avons constaté que le Ministère n'analysait pas les données concernant les étudiants des écoles privées de la même façon que celles des écoles publiques en raison de problèmes liés à leur intégralité, à leur exhaustivité et à leur soumission en temps opportun. Pour régler le problème de l'absence d'analyse des données des écoles privées, les agents d'éducation ont entrepris, depuis septembre 2015, d'examiner des données sélectionnées saisies dans le système SISOn dans le cadre du processus d'inspection des écoles accordant des crédits, entre autres :

- la répartition des notes et les taux de réussite de chaque cours;
- le nombre de diplômes délivrés au cours de chacune des cinq dernières années;
- l'accumulation de crédits par les élèves;
- le nombre d'étudiants ayant abandonné des cours.

Le Ministère a élaboré un guide en vue d'aider les agents d'éducation à interpréter et à analyser les données. Le guide renferme des questions d'intérêt susceptibles d'être posées durant le processus d'inspection. Par exemple, on avise les agents d'éducation de demander comment la répartition des notes de chaque cours et de chaque type de cours de l'école privée se compare à la répartition des notes des écoles publiques et privées à l'échelle provinciale, et quel pourcentage d'étudiants de chaque année reprenaient des cours qu'ils avaient déjà suivis à l'école publique.

Cependant, dans le cas des écoles n'accordant pas de crédits, le Ministère n'analyse pas les données afin de dégager les préoccupations potentielles de ces écoles, sa priorité demeurant les écoles accordant des crédits. Nous maintenons notre recommandation que le Ministère devrait analyser les données de toutes les écoles privées.

- *envisager l'attribution de numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario à tous les élèves des écoles privées pour s'assurer que les exigences en matière de fréquentation scolaire obligatoire sont respectées.*
  État - écoles accordant des crédits : Pleinement mise en oeuvre
  État - écoles n'accordant pas de crédits : Peu ou pas de progrès

Détails

Un numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario (NISO) est un numéro d'identification unique qui permet de consigner les renseignements propres à un élève ainsi que sa progression dans le système scolaire. Ce numéro facilite également la collecte et l'analyse de données sur le système d'éducation en général. Nous avons constaté, lors de notre audit de 2013, que les écoles élémentaires et les écoles secondaires n'accordant pas de crédits n'étaient pas tenues d'attribuer un NISO à leurs étudiants mais qu'elles pouvaient le faire.

Au moment de notre suivi, cette politique n'avait pas été modifiée. Cependant, afin de favoriser l'attribution de NISO, le Ministère a fait part de cette option aux écoles privées dans des notes de service en 2014 et 2015. Depuis octobre 2013, le Ministère a aussi simplifié le processus de demande en

autorisant leur présentation par l'entremise de son système en ligne. Or, dans l'immédiat, le Ministère n'entend pas faire de l'attribution de NISO une exigence au titre des étudiants des écoles élémentaires et des écoles secondaires n'accordant pas de crédits, centrant toujours ses efforts sur le maintien de l'intégrité des crédits des écoles accordant des crédits.

Au moment de notre suivi, il y avait 38 000 écoliers et étudiants inscrits dans des écoles privées primaires et secondaires n'accordant pas de crédits en Ontario à qui il était possible d'attribuer un NISO. Le Ministère n'a pas vérifié à combien de ces étudiants on avait attribué un NISO. Sans NISO, le Ministère ne peut suivre la progression de ces étudiants dans le système d'éducation.

Délivrance de diplômes et de certificats vierges

Recommandation 5

Pour faire en sorte que les diplômes d'études secondaires de l'Ontario et les certificats du Mérite scolaire de l'Ontario soient décernés uniquement aux élèves ayant satisfait aux conditions de leur obtention, et pour s'assurer que des mesures de contrôle adéquates sont en place concernant leur distribution, le ministère de l'Éducation doit :

- *rapprocher le nombre de diplômes et de certificats demandés et le nombre d'élèves de dernière année déclarés à chaque école privée, et faire enquête sur les écarts déraisonnables;*

  État – délivrance – diplômes d'études secondaires de l'Ontario : Pleinement mis en oeuvre

  État – délivrance – certificats du Mérite scolaire de l'Ontario : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit en 2013, nous avions constaté que le Ministère ne comparait pas le nombre d'élèves de dernière année et le nombre de diplômes demandés par les écoles privées. Quand nous avons comparé le nombre de diplômes demandés au nombre d'étudiants inscrits déclarés dans le système SISOn au cours des 3 dernières années scolaires, nous avons constaté qu'en 2011-2012, 30 écoles privées avaient reçu 1 500 diplômes de plus que leur population totale d'étudiants de 12e année. Nous avons également observé que le Ministère délivrait des diplômes à des écoles privées qui n'avaient pas soumis de données sur le nombre d'élèves qui les fréquentent.

Afin de contrôler le nombre de diplômes que peut demander chaque école privée et d'accélérer le processus de demande de diplôme, le Ministère s'est doté d'un nouveau système de demande en prévision de l'année de remise des diplômes se terminant en juin 2015. Le nouveau système calcule automatiquement le nombre maximal de diplômes que peut demander chaque école selon le nombre moyen d'étudiants de dernière année déclarés au cours des trois années précédentes. On obtient ainsi l'assurance que le nombre de diplômes pouvant être demandés correspond au nombre de diplômés.

Les écoles peuvent demander des diplômes et certificats additionnels en communiquant avec le Ministère, ces derniers étant délivrés à la seule discrétion du Ministère si l'école peut faire la démonstration qu'elle a besoin d'autres exemplaires. À titre de mécanisme additionnel de contrôle du nombre de diplômes vierges dont disposent les écoles, depuis 2013-2014, le Ministère a aussi entrepris de faire un suivi du nombre de diplômes inutilisés de l'année précédente (nombre de diplôme délivrés par rapport au nombre de diplômés déclarés) et de déduire ce nombre du nombre projeté de diplômes du cycle de remise de diplômes en cours. La nouvelle formule de projection du Ministère bloque le traitement automatique des demandes déraisonnables de diplômes.

Pour contrôler le nombre de diplômes demandés par chaque école, depuis l'année scolaire 2013-2014, le Ministère produit un rapport quotidien durant la période de demande de diplômes d'études secondaires en juin pour repérer les écoles dont la demande de diplômes est de 5 % ou plus supérieure au nombre total d'étudiants inscrits en 12e année; au besoin, il fait enquête.

Les certificats du Mérite scolaire sont destinés aux élèves qui ont une moyenne d'au moins 80 %. Lors de notre audit de 2013, nous avions constaté que certaines écoles privées demandaient un nombre égal de certificats du Mérite scolaire et de diplômes, donnant à penser que tous leurs diplômés obtiendraient une moyenne de 80 %. Au moment de notre suivi, le Ministère entendait continuer à délivrer autant de certificats que le nombre total de diplômes attribués. Et, dans le cadre de l'inspection des écoles, les inspecteurs vérifieront si les certificats ont été remis à des étudiants qui ont obtenu une moyenne de 80 %. Nous maintenons notre recommandation que le Ministère ne devrait attribuer des certificats du Mérite scolaire de l'Ontario aux écoles privées qu'en nombre égal au nombre d'étudiants ayant obtenu une moyenne d'au moins 80 %.

- *distribuer des diplômes et des certificats uniquement aux écoles privées qui soumettent des données précises sur les élèves de dernière année.*
  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2013, nous avions constaté que le Ministère délivrait des diplômes à des écoles privées qui n'avaient pas soumis de données sur le nombre d'élèves qui les fréquentent. Par exemple, en juin 2013, 50 écoles n'avaient pas encore soumis de données sur le nombre d'étudiants qui les fréquentaient en 2011-2012 mais on leur avait tout de même attribué plus de 2 300 diplômes sans qu'elles n'aient eu à démontrer qu'elles avaient des diplômés à qui les remettre.

Depuis l'année de remise de diplômes se terminant en juin 2015, les écoles privées qui n'ont pas soumis les données concernant les étudiants inscrits l'année précédente ne peuvent plus présenter de demandes de diplôme et de certificat au Ministère. Cette nouvelle politique veille à faire en sorte que les écoles s'assurent que leurs données sur le nombre d'étudiants inscrits soient toujours à jour.

Exécution des politiques et de la loi

Recommandation 6

Afin de mieux s'assurer de la conformité à la Loi sur l'éducation *et aux politiques relatives aux écoles privées, le ministère de l'Éducation doit envisager l'établissement d'un cadre législatif prévoyant des outils d'exécution de la loi plus souples et plus économiques qui sont proportionnels à la nature et à l'ampleur des cas de non-conformité.*

État : Peu ou pas de progrès

Détails

L'article 16 de la *Loi sur l'éducation* énonce un certain nombre d'exigences visant les écoles privées et prévoit des pénalités lorsqu'un défaut de conformité est constaté. La dernière mise à jour des pénalités date des années 1970. À l'heure actuelle, la Loi prévoit une amende de 50 $ pour toute personne qui participe à la direction d'une école privée sans avis d'intention, une amende allant jusqu'à 200 $ pour le responsable d'une école qui n'a pas fourni au Ministère les renseignements statistiques requis dans les 60 jours suivant la demande, et une amende d'au plus 500 $ pour toute personne qui fait sciemment une fausse déclaration dans un avis d'intention ou une communication de renseignements. Aux termes de la Loi, une déclaration de culpabilité est nécessaire pour qu'une amende soit imposée à une personne ou à une école. Le Ministère a mentionné qu'en raison de cette exigence, la prise de mesures pour faire appliquer la Loi ne se justifie pas sur le plan financier, parce que les frais juridiques devant être engagés pour obtenir une condamnation dépassent de beaucoup les amendes qui pourraient être perçues. Le Ministère nous a donc informé qu'il n'avait poursuivi aucune école privée ni aucune des personnes associées à ces écoles au titre de l'une ou l'autre des infractions susmentionnées.

Dans sa réponse initiale à notre recommandation de 2013, le Ministère avait indiqué qu'il continuerait d'élargir ses initiatives visant à mieux informer les parents et les élèves à propos du

secteur des écoles privées. En ce qui concerne les questions d'exécution de la loi, le Ministère évaluerait les options en tenant compte de la définition de son rôle dans ce secteur, puis il examinerait les différences entre son rôle et celui des ministères de l'Éducation d'autres provinces.

Aucun progrès n'a été réalisé à l'égard de ces engagements. Le Ministère a indiqué qu'il entreprendra d'examiner des modifications possibles à la Loi à l'été 2015.

Évaluation des élèves des écoles privées

Recommandation 7

Pour aider à faire en sorte que les élèves des écoles privées reçoivent un enseignement satisfaisant et qu'ils aient la possibilité de réaliser leur potentiel et de devenir des citoyens possédant de solides compétences et connaissances qui contribueront au bien-être de la société où ils vivent, le ministère de l'Éducation doit :

- *examiner les options visant à accroître la participation des écoles privées aux tests normalisés;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

L'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), un organisme indépendant relevant du Ministère, aide à s'assurer qu'un enseignement satisfaisant est dispensé en faisant passer des tests à tous les élèves de différentes années au sein du système d'écoles publiques. Les élèves de 3e et de 6e année passent des tests normalisés de lecture, d'écriture et de mathématiques, ceux de 9e année passent des tests de mathématiques, et ceux de 10e année passent le Test provincial de compétence linguistique (TPCL). Tant les élèves des écoles publiques que ceux des écoles privées doivent réussir le TPCL pour obtenir un diplôme d'études secondaires de l'Ontario (DESO).

Notre audit de 2013 a révélé que même si les écoles privées ne sont pas tenues de faire subir les tests normalisés à leurs étudiants, certaines le font. Par exemple, durant l'année scolaire 2011-2012, 112 écoles privées ont participé aux tests destinés aux élèves de 3e et de 6e année, et 18 ont pris part à celui visant les élèves de 9e année. Toutes les écoles accordant des crédits ont participé au TPCL de 10e année.

À l'heure actuelle, le Ministère n'examine pas d'options en vue d'accroître la participation des écoles privées aux tests normalisés car des modifications à la Loi s'imposent en vue d'obliger les écoles privées à y participer. Nous maintenons notre recommandation que le Ministère devrait examiner des options pour accroître la participation des écoles privés aux tests normalisés pour s'assurer qu'un enseignement satisfaisant soit dispensé à tous les élèves.

- *analyser les résultats obtenus par les élèves des écoles privées relativement aux tests et prendre les mesures qui s'imposent lorsque les résultats donnent à penser que ces élèves ne reçoivent pas un enseignement de qualité.*
  État - analyse des résultats du TPCL : Pleinement mise en oeuvre
  État - analyse des résultats - tests de 3e, 6e et 9e année de l'OQRE : Ne sera pas mise en oeuvre

Détails

Lors de notre audit de 2013, nous avons examiné les résultats aux tests normalisés des écoles privées qui avaient décidé de les administrer à leurs étudiants. Il est ressorti de notre examen que les résultats variaient considérablement d'une école à l'autre, mais que le pourcentage d'élèves des écoles publiques qui avaient atteint la norme provinciale était plus élevé. Notre examen d'un échantillon des résultats obtenus au Test provincial de compétences linguistiques (TPCL) par les écoles privées a révélé que les résultats variaient beaucoup d'une école à l'autre; ils allaient de bien au-dessous de la moyenne provinciale à excellents, le taux de réussite fluctuant entre 19 % et 100 %.

Depuis septembre 2015, avant l'inspection des écoles secondaires accordant des crédits, les agents

d'éducation examinent leurs taux de réussite au TPCL des cinq dernières années en vue de dégager des tendances et des préoccupations à aborder lors des inspections. Par exemple, lors de leur analyse des résultats au TPCL, les agents d'éducation doivent tenir compte de facteurs tels que l'évolution du taux de réussite au TPCL au fil des ans ou la mesure dans laquelle les taux de réussite sont comparables aux résultats des cours offerts par d'autres écoles.

Le Ministère n'analysera pas les résultats des tests de 3e, 6e et 9e année de l'OQRE, car ce ne sont pas toutes les écoles qui y participent et les écoles élémentaires et secondaires n'accordant pas de crédits ne font pas l'objet d'une inspection. Nous maintenons notre recommandation que le Ministère devrait analyser les résultats de ces tests subis par les élèves des écoles privées.

Section 4.07 Parcs provinciaux

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.07, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		2		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1		1		
Recommandation 7	1			1	
Recommandation 8	1		1		
Total	**9**	**0**	**8**	**1**	**0**
%	**100**	**0**	**89**	**11**	**0**

Contexte

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) est chargé d'établir, d'exploiter et de gérer les parcs provinciaux conformément à la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi). Le mandat du Ministère en vertu de la Loi est de protéger le patrimoine naturel et culturel de la province, d'offrir à la population ontarienne des occasions de mieux connaître ce patrimoine ainsi que des possibilités d'activités récréatives durables sur le plan écologique, et de faciliter la recherche scientifique.

Environ le tiers des 339 parcs provinciaux de l'Ontario sont en exploitation et ont offert des possibilités récréatives, comme les activités de jour et le camping de nuit, à environ 8,5 millions de visiteurs en 2014-2015. Les parcs non exploités sont accessibles au public, mais n'ont pas de personnel sur place, et leurs installations sont limitées.

Exception faite d'une vingtaine de parcs ouverts à longueur d'année, la plupart des parcs en exploitation sont généralement ouverts de mai à octobre. Le Ministère perçoit des droits pour l'utilisation des parcs provinciaux et de leurs installations afin d'aider à en financer l'exploitation. Il ne perçoit pas de droits dans la plupart des parcs non exploités. Dans le passé, les revenus provenant des droits d'utilisation couvraient plus de 80 % des coûts d'exploitation des parcs, la province payant la différence. La province finance également les dépenses liées à l'infrastructure des parcs ainsi qu'à la planification et à la protection du réseau de parcs (comme les activités de recherche et de surveillance).

Au moment de notre audit de 2013, nous avions constaté que la croissance du réseau de parcs provinciaux et les nouvelles exigences prescrites dans la Loi avaient mis à rude épreuve la capacité du Ministère à s'acquitter de son mandat législatif avec les ressources disponibles. Nous avions également remarqué que le Ministère risquait de ne pas remplir pleinement son mandat pour les raisons suivantes :

- Les résultats du sondage réalisé par le Ministère auprès des planificateurs en aménagement de parcs, des écologues, des biologistes et des directeurs de parc indiquaient que le Ministère ne possédait pas suffisamment de données scientifiques de base sur le réseau de parcs provinciaux, notamment en ce qui concerne les éléments et processus biologiques et non biologiques indigènes présents dans les parcs ainsi que les pressions qui s'exercent sur eux. En l'absence de tels renseignements, le Ministère ne peut pas déterminer si l'intégrité écologique du réseau de parcs est préservée ni prendre de mesures pour la restaurer au besoin, comme l'exige la Loi.
- Étant donné l'insuffisance des ressources, d'importants segments des parcs en exploitation ainsi que les 220 parcs non exploités, qui couvraient à ce moment-là à peu près la moitié de la superficie du réseau de parcs provinciaux de l'Ontario, faisaient l'objet de peu ou pas de surveillance par des agents d'application de la loi. Durant notre audit, le personnel des parcs nous a informés que les infractions à la Loi, comme la chasse illégale, l'empiètement sur les limites des parcs par les propriétaires des terres adjacentes, le déversement de déchets ainsi que l'extraction et l'enlèvement d'arbres et de plantes, étaient régulièrement commises dans ces secteurs du réseau de parcs provinciaux.
- Le nombre de visites dans les parcs provinciaux a augmenté de plus de 40 % au cours des 20 dernières années, mais les normes d'exploitation minimales du Ministère couvrant des aspects tels que la gestion des déchets, l'hygiène, de même que l'entretien des installations et des terrains n'avaient pas été mises à jour au moment de notre audit. Les résultats du sondage réalisé par le Ministère auprès des visiteurs de jour et des campeurs de nuit indiquaient que l'entretien général et les commodités venaient en tête des aspects à améliorer.
- En 2013, nous avons estimé à plus de 590 millions de dollars le coût du remplacement des actifs, comme les bâtiments, les routes, les ponts, les réseaux d'eau potable et les fosses septiques, classés comme « défectueux » ou « en mauvais état ». L'arriéré de dépenses requises en immobilisations avait augmenté de 170 millions de dollars depuis notre dernier audit des parcs provinciaux, qui remontait à 2002. Nous avions souligné que l'arriéré continuerait de croître en l'absence d'investissements additionnels.
- Les résultats du sondage auprès des visiteurs effectué par le Ministère indiquaient que les programmes éducatifs sur le patrimoine naturel (PEPN) offerts dans les parcs provinciaux étaient sous-utilisés et ne répondaient généralement pas aux attentes, car seulement 8 % des visiteurs de jour et 18 % des campeurs de nuit y participaient. Par ailleurs, l'examen stratégique des PEPN par le Ministère révélait

qu'il y avait eu très peu de changements dans les types de programmes d'interprétation proposés au cours des dernières décennies et que de nombreux parcs offrant des PEPN avaient des plans périmés pour la prestation des programmes d'interprétation ou n'en avaient aucun.

Concernant les revenus générés par les parcs provinciaux, nous avions noté ce qui suit :

- En général, les parcs du Sud et du Centre de l'Ontario fonctionnaient à plein rendement et accueillaient beaucoup plus de visiteurs que les parcs des autres régions. Cependant, le Ministère n'avait pas examiné en détail la possibilité d'augmenter les droits dans les parcs populaires du Sud et de les réduire dans les parcs moins fréquentés, qui se trouvent surtout dans le Nord de la province, afin d'accroître le nombre de visites et d'améliorer le recouvrement des coûts.
- Les paiements de location bail des près de 600 chalets privés détenus par bail dans les parcs provinciaux Algonquin et Rondeau étaient de beaucoup inférieurs à la juste valeur marchande et ils auraient dû générer à ce moment là environ 6,7 millions de dollars de plus en revenus pour le Ministère. Par ailleurs, les droits perçus par le Ministère pour la prestation de services tels que le ramassage des ordures et le déneigement étaient eux aussi bien inférieurs à ses coûts réels.

Nous avions observé que le premier Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario (REZPO), que le Ministère a diffusé en 2011, satisfaisait aux exigences minimales de la Loi, mais que d'autres administrations présentaient des rapports plus détaillés sur certains aspects de leur réseau de parcs. Par exemple, celles-ci rendaient compte des résultats des mesures prises pour atteindre les objectifs des plans de gestion des parcs, des relations avec les collectivités autochtones dans la planification et la gestion des parcs et de l'état des immobilisations. De plus, au moment de notre audit, le Ministère avait établi des mesures de rendement pour seulement deux des quatre objectifs prescrits dans la Loi. Le Ministère n'avait pas non plus de données repères qui lui auraient permis d'évaluer son rendement dans le maintien de l'intégrité écologique et la surveillance des changements écologiques dans les parcs.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après les renseignements obtenus du Ministère, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre d'un grand nombre de recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013*. Par exemple, le Ministère a élaboré un plan d'action exposant les activités requises pour recueillir des données scientifiques dans les domaines pertinents, ainsi qu'un cadre lui permettant de s'assurer que ses programmes de surveillance sont conformes au plan d'action. Il s'emploie actuellement à examiner et à mettre à jour sa stratégie d'application de la loi et ses normes d'exploitation minimales pour les parcs provinciaux afin de les adapter au nombre actuel de visiteurs et de répondre aux préoccupations exprimées par les visiteurs sondés. Le Ministère a également élaboré un nouveau modèle pour la prestation des PEPN dans les parcs provinciaux et dresse actuellement des plans pour l'ensemble des zones et des parcs qui offrent ces programmes. Il envisage aussi la possibilité d'établir des barèmes de droits d'accès aux parcs qui permettraient d'accroître le nombre de visiteurs, les revenus et le recouvrement des coûts. Depuis notre audit de 2013, le Ministère a dépensé environ 48 millions de dollars afin de combler les lacunes en infrastructure relevées et a commencé à remplacer son système de gestion des biens.

Concernant les chalets privés loués à bail dans les parcs provinciaux Algonquin et Rondeau, le Ministère procède aux évaluations environnementales et aux consultations publiques requises afin de déterminer s'il y a lieu de renouveler ou non les baux. S'il décide de les renouveler en 2017, les résultats des évaluations environnementales et des consultations publiques, ainsi que des études économiques et environnementales qu'il a commandées, seront pris en compte dans l'établissement de nouveaux baux. Ces baux comprendront des conditions afin de minimiser l'impact environnemental des chalets et de s'assurer que les paiements de location bail reflètent la juste valeur marchande des biens et que le Ministère récupère le coût des services fournis.

Il faudra plus de temps pour mettre pleinement en œuvre la recommandation concernant le suivi du rendement du Ministère par rapport à son mandat législatif et la présentation de rapports connexes. En effet, il reste du travail à faire pour établir des données repères appropriées et recueillir l'information requise pour permettre au Ministère d'évaluer son rendement par rapport aux quatre objectifs prescrits dans la loi pour la gestion efficace des parcs de la province.

L'état des mesures prises en réponse à nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Recherche et surveillance

Recommandation 1

Pour que le maintien et le rétablissement (si nécessaire) de l'intégrité écologique soient la principale priorité dans la planification et la gestion du réseau de parcs provinciaux de l'Ontario, comme l'exige la Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit :

- *élaborer une stratégie globale qui prévoit l'établissement de partenariats avec les chercheurs de l'extérieur afin de disposer de données scientifiques de base suffisantes sur les éléments et processus biologiques et non biologiques indigènes présents dans le réseau de parcs de la province, et les pressions qui s'exercent sur eux;*

État : En voie de mise en œuvre d'ici 2018

Détails

En 2015, le Ministère a élaboré le plan d'action intégré en matière de sciences, qui établit les priorités pour faire en sorte que ses activités scientifiques génèrent suffisamment de données pertinentes pour lui permettre de remplir son mandat. Le plan d'action répertorie neuf secteurs dans lesquels il existe un besoin immédiat et continu de données scientifiques (les secteurs prioritaires). Ces secteurs comprennent, par exemple, l'état des ressources naturelles de la province, les relations entre les différents éléments des écosystèmes et les menaces aux ressources naturelles de la province. Ce sont eux qui dictent les priorités à court et à long terme du Ministère à compter de l'exercice 2015-2016.

Le plan d'action décrit les objectifs à long terme du Ministère dans chacun des neuf secteurs prioritaires, dont les activités d'inventaire, de recherche, de surveillance et autres nécessaires pour atteindre chaque objectif. Par exemple, les activités liées aux parcs provinciaux comprennent l'inventaire des espèces rares et de leurs habitats, la conduite de recherches pour comprendre le rôle des terres humides dans les bassins hydrographiques, et l'élaboration d'indicateurs et de données repères pour évaluer les effets des pressions exercées par les établissements humains à proximité. Les priorités à long terme feront l'objet d'un examen tous les cinq ans ou lorsque des changements sont apportés aux orientations stratégiques et à la structure organisationnelle du Ministère.

Outre l'examen périodique des priorités à long terme, le Ministère établira chaque année des priorités à court terme fondées sur ses initiatives en cours. Par exemple, ses priorités immédiates pour l'exercice 2015-2016 comprennent la mise en œuvre d'un programme pilote de surveillance des ours, la conception de méthodes de surveillance des

exigeantes, et la recherche continue sur l'écologie et la répartition des espèces en péril. Un rapport sur les résultats des activités et des investissements liés à ces priorités immédiates devrait être présenté d'ici le premier trimestre de l'exercice 2016-2017.

Pour appuyer le plan d'action, le Ministère est en train d'élaborer une nouvelle entente de recherche avec des universités ontariennes choisies, qui devrait lui permettre de passer des contrats avec des chercheurs universitaires pour la réalisation d'études sur des sujets de son choix. Les sujets de recherche dépendront des priorités définies dans le plan d'action et des ressources disponibles. Le Ministère s'attend à finaliser la nouvelle entente de recherche en 2016.

- *élaborer un plan afin de surveiller de façon adéquate les changements dans les écosystèmes des parcs de la province, de réaliser des travaux de restauration écologique (si nécessaire) et d'évaluer les résultats de cette restauration.*
État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2018

Détails

En 2015, le Ministère a élaboré le Cadre de surveillance intégré (le Cadre) afin d'assurer l'harmonisation de ses programmes de surveillance avec les priorités et les objectifs définis dans le plan d'action. Le Cadre a pour but d'améliorer l'intégration des programmes de surveillance à l'échelle du Ministère, d'orienter la collecte des données et la gestion de l'information et d'établir les rôles et responsabilités liés à la prestation des différents programmes de surveillance. Il est appuyé par des cadres individuels qui guident les activités de surveillance terrestre et aquatique dans des secteurs tels que les forêts, la faune, les lacs intérieurs et les Grands Lacs.

Pour aider à éclairer l'élaboration du Cadre, le Ministère a mené un examen des programmes de surveillance existants aux niveaux local, régional et provincial afin de repérer les programmes à restructurer, à regrouper ou à coordonner afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Par exemple, il a été décidé de restructurer les programmes de surveillance dont le budget a été réduit et qui peuvent donc ne plus être efficaces. L'examen a également repéré les programmes qui peuvent avoir atteint les objectifs fixés afin de réorienter les ressources vers de nouveaux programmes de surveillance qu'il faudra élaborer.

La mise en œuvre par étapes des programmes de surveillance mis à jour devrait commencer au printemps 2016.

Application de la loi

Recommandation 2

Pour que les ressources des parcs provinciaux soient protégées de manière adéquate, le ministère des Richesses naturelles doit mettre à jour l'examen de sa stratégie d'application de la loi fondée sur le risque pour les parcs et envisager des stratégies rentables pour contenir les risques identifiés.
État : En voie de mise en œuvre d'ici 2018

Détails

Durant notre audit de 2013, nous avions constaté que le Ministère avait été incapable d'exécuter sa stratégie d'application de la loi fondée sur le risque en raison du manque de ressources disponibles pour contenir les risques cernés. Par exemple, nous avions observé que les mesures d'exécution étaient concentrées dans les zones très fréquentées, d'où le petit nombre ou l'absence d'agents d'application de la loi pour patrouiller d'importants segments des parcs en exploitation ainsi que certains secteurs des 220 parcs non exploités.

Durant la saison d'ouverture 2015, le Ministère a réalisé un essai sur le terrain de sa liste de surveillance dans 10 des 20 parcs non exploités de la zone du sud-est. Le personnel des parcs a effectué jusqu'à cinq rondes de surveillance durant la saison afin d'évaluer l'état de l'infrastructure des parcs (comme les sentiers, les clôtures et les pancartes) et de repérer les signes de non-conformité avec la Loi. Nous avons examiné les listes de surveillance

remplies et remarqué que les préoccupations notées incluaient l'endommagement et la détérioration de l'infrastructure des parcs ainsi que des preuves d'activités de chasse, de l'abattage d'arbres et de la présence de véhicules tout-terrain.

Le Ministère se fonde sur les résultats de l'essai sur le terrain pour passer en revue sa stratégie d'application de la loi dans les parcs non exploités et repérer les risques pour l'infrastructure des parcs et les points à améliorer. Il est censé terminé son examen en décembre 2015, puis chercher des façons possibles de contenir les risques, de combler les lacunes ou d'apporter des améliorations d'ici mars 2016. Le Ministère a l'intention de mettre en oeuvre les modifications approuvées de sa stratégie d'application de la loi pour les parcs non exploités au cours de la saison 2016.

L'examen des activités et des normes d'application de la loi dans les parcs en exploitation s'inscrit dans le cadre de l'examen des normes d'exploitation minimales (décrites dans la section **Normes d'exploitation***), qui est lui aussi censé se terminer en décembre 2015. Les modifications apportées aux activités d'application de la loi du Ministère dans les parcs en exploitation seront mises en oeuvre durant la saison 2016.*

Droits d'accès aux parcs

Recommandation 3

Pour aider à accroître le nombre total de visites aux parcs provinciaux, à attirer plus de visiteurs dans les parcs sous-utilisés et à accroître ses revenus provenant du réseau de parcs provinciaux, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit évaluer l'impact potentiel sur les visites et les revenus de la réduction des droits dans les parcs moins fréquentés et de leur augmentation dans les parcs plus populaires qui fonctionnent actuellement à pleine capacité ou presque.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2016

Détails

Le barème actuel des droits d'accès aux parcs du Ministère se fonde sur les installations et les services offerts dans chaque parc. Par exemple, les parcs dont l'infrastructure est la plus rudimentaire ont les droits les plus faibles, tandis que ceux dotés de douches, de toilettes à chasse et de programmes éducatifs ont les droits les plus élevés.

Le Ministère a entrepris un examen afin de recueillir des renseignements concernant les barèmes des droits d'accès aux parcs des provinces canadiennes et des États américains. Cet examen vise à trouver des moyens d'accroître les revenus en demandant des droits plus élevés pour les terrains de camping mieux équipés et l'accès en période de pointe ainsi que des frais pour les événements spéciaux (comme le tournage de films, les concerts et les festivals). Le Ministère passe également en revue les politiques d'annulation d'autres administrations afin de déterminer s'il peut accroître les revenus en modifiant sa propre politique d'annulation.

Parallèlement à l'examen comparatif des droits demandés par différentes administrations, le Ministère analyse l'impact sur les revenus de l'augmentation possible des droits d'accès aux terrains de camping en période de pointe. Il examine également les taux d'occupation mensuels actuels afin de déterminer s'il y aurait lieu de réduire les droits en fonction de ces taux. Le Ministère s'attend à terminer son examen comparatif et son analyse des répercussions sur le revenu des différents modèles de droits d'accès aux terrains de camping d'ici avril 2016. Les recommandations au Conseil du Trésor touchant le futur barème des droits devraient être finalisées d'ici septembre 2016. Cependant, vu le temps requis pour obtenir les approbations nécessaires et modifier le système de réservations du Ministère, le nouveau barème de droits ne sera probablement pas mis en oeuvre avant la saison 2018.

Normes d'exploitation

Recommandation 4

Étant donné la forte augmentation du nombre de visites dans les parcs provinciaux depuis que le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) a établi des normes d'exploitation concernant, entre autres, la sécurité et l'application de la loi, la gestion des déchets, l'hygiène ainsi que le nettoyage et l'entretien des immeubles, des installations et des terrains, le Ministère doit examiner et actualiser ses normes. Il doit également continuer de réaliser des sondages auprès des visiteurs et de surveiller les résultats pour s'assurer que les attentes des visiteurs sont satisfaites.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'exercice 2016-2017

Détails

En avril 2014, le Ministère a effectué une évaluation préliminaire de ses normes d'exploitation minimales et déterminé qu'il devait procéder à un examen approfondi afin d'aligner les normes d'exploitation sur son modèle de gestion actuel. L'examen en question, qui a commencé en juin 2015, avait pour objectifs de mettre à jour les normes d'exploitation et d'élaborer les outils nécessaires à leur mise en oeuvre.

Les outils en voie d'élaboration comprennent un nouveau cadre devant fournir des conseils de haut niveau au personnel des parcs en ce qui concerne la mise en oeuvre et le respect des normes. Le Ministère travaille également au développement d'un nouveau modèle de normes en matière de niveaux de service pour que le personnel des parcs puisse établir des plans de services propres à chaque parc qui tiennent compte des conditions locales. Enfin, un nouveau formulaire d'audit est en cours de préparation, qui facilitera la surveillance et l'évaluation des plans de services des parcs. Ce formulaire sera utilisé pour les audits opérationnels qui seront effectués au moins tous les trois à cinq ans pour chaque parc provincial afin d'assurer la conformité aux normes d'exploitation. Les nouveaux outils et les normes à jour devraient être prêts en décembre 2015 et mis en oeuvre durant l'exercice 2016-2017.

Le Ministère a réalisé un sondage auprès des visiteurs durant la saison d'ouverture 2015, le dernier sondage remontant à 2011. Le rapport final devrait être terminé en mars 2016. Les résultats du sondage de 2011 ont aidé à éclairer les décisions du Ministère relatives à certaines initiatives visant à améliorer l'expérience des visiteurs, y compris de nouvelles options d'hébergement dans les parcs provinciaux et la conception de programmes divers, comme Apprendre à camper, Apprendre à pêcher et Santé des parcs, santé des populations. Le Ministère prévoit d'effectuer des sondages auprès des visiteurs tous les trois à cinq ans et de tenir compte des résultats dans ses décisions touchant les futures initiatives. Les résultats des sondages sur chaque parc sont également mis à la disposition du personnel des zones et des parcs afin d'éclairer les décisions de gestion des parcs.

Gestion des immobilisations

Recommandation 5

Pour s'assurer que l'infrastructure des parcs est en état satisfaisant, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit prendre des mesures pour corriger les lacunes déjà identifiées. Il doit aussi veiller à ce que son système de gestion des biens contienne des informations exactes, complètes et à jour sur l'état et la valeur des immobilisations des parcs.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'exercice 2017-2018

Détails

Depuis notre audit de 2013, le Ministère a engagé environ 30 millions de dollars dans des projets d'immobilisations tels que la construction de toilettes publiques et de réseaux d'égout, la réfection de passerelles et de routes, et six projets liés à des réseaux d'eau potable qui ont été achevés en 2014-2015. Il a également engagé près de 18 millions de dollars dans des projets d'entretien des immobilisations au cours de cette période.

Afin de mieux comprendre l'état des immobilisations des parcs provinciaux, le Ministère a dressé des listes pluriannuelles qui priorisent les projets d'immobilisations requis dans tous les parcs provinciaux. Sur une période de cinq ans commençant en 2015-2016, le Ministère a identifié des projets de haute priorité estimés à 127 millions de dollars pour la construction, le remplacement ou l'amélioration des toilettes publiques, des bâtiments, des passerelles et des ponts de sentiers. Il a également recensé des projets d'entretien des immobilisations de haute priorité estimés à 40 millions de dollars pour la même période. La liste finale de projets d'immobilisations à mener à bien au cours d'un exercice donné dépendra du financement alloué au Ministère pour l'exercice en question.

Le Ministère reconnaît que son système actuel de gestion des biens ne répond pas à ses besoins. Il a désigné un responsable qui verra à l'acquisition d'un nouveau système d'inventaire des biens et à l'évaluation de l'état des immobilisations des parcs. Le nouveau système de gestion des biens, que le Ministère s'attend à mettre en oeuvre au cours de l'exercice 2017-2018, remplacera tous les systèmes actuellement utilisés pour tenir à jour les renseignements sur les actifs des parcs. L'exactitude des données stockées dans les systèmes existants sera vérifiée lorsque le Ministère mettra en oeuvre le nouveau système de gestion des biens. Entre-temps, le Ministère continuera de demander au personnel des parcs de tenir à jour les systèmes d'inventaire des biens en y consignant les biens nouveaux ou aliénés. Comme nous l'avions noté durant notre audit de 2013, le personnel des parcs n'avait pas l'habitude de vérifier l'existence et l'état des biens, ni d'effectuer des mises à jour régulières du système comme l'exigent les politiques du Ministère.

Programmes éducatifs du patrimoine naturel

Recommandation 6

Pour que les programmes éducatifs du patrimoine naturel (PEPN) répondent aux attentes des visiteurs et atteignent leurs objectifs, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit élaborer ou actualiser les plans de toutes les zones et de tous les parcs qui offrent des PEPN. Le Ministère doit s'assurer que les plans répondent aux préoccupations notées au cours de l'examen stratégique des PEPN qu'il a effectué en 2011.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2017

Détails

Au moment de notre audit de 2013, quatre des six zones n'avaient pas de plan pour les PEPN, et le plan élaboré pour une des deux autres zones n'avait pas été revu depuis 20 ans. En outre, seulement environ la moitié des 43 parcs en exploitation offrant des programmes d'interprétation du patrimoine naturel avaient un plan d'exploitation en place.

Le Ministère a depuis conçu un nouveau modèle de prestation des PEPN dans les parcs provinciaux, qui a été mis à l'essai dans 16 parcs durant la saison 2015. Le nouveau modèle, dont le lancement officiel aura lieu en juin 2016, fait appel à différents outils, dont des sites Web interactifs visant à améliorer l'expérience des visiteurs, des programmes dirigés par le personnel, des livres d'activités et des produits d'interprétation autonomes (comme des panneaux et des sentiers). Suivant le nouveau modèle, certains parcs offriront des programmes d'éducation et le reste, des programmes de découverte.

Les programmes d'éducation sont des programmes d'interprétation à long terme propres à un parc particulier assortis de projets coordonnés qui aident à protéger l'intégrité écologique. Les parcs offrant des programmes d'éducation auront un plan d'interprétation quinquennal qui spécifie les objectifs du programme, les principaux thèmes interprétatifs, les caractéristiques des visiteurs et les services d'interprétation actuellement disponibles. Les plans pour deux parcs offrant des programmes d'éducation sont en voie d'achèvement. Le Ministère s'attend à avoir mis en place des plans

d'interprétation pour tous les parcs offrant des programmes d'éducation d'ici la fin de 2017.

Le programme de découverte, dont les détails n'ont toujours pas été arrêtés, est plus générique et repose sur des produits d'interprétation prêts à l'emploi mis au point par des sociétés. Les parcs offrant des programmes de découverte auront un plan d'éducation annuel contenant des directives sur la dotation, le nombre minimum et le type de programmes, les conférenciers qui peuvent être invités et la gestion des sentiers. Un modèle générique pour tous les parcs offrant des programmes de découverte devrait être terminé d'ici la fin de 2016. Le Ministère s'attend à mettre en oeuvre le programme de découverte dans 20 à 25 parcs environ sur 2 saisons à compter de 2016. Les parcs restants devraient offrir le programme en 2017.

Le nouveau modèle prévoit également l'élaboration d'une orientation stratégique provinciale quinquennale assortie d'un plan d'action annuel afin de guider la prestation des PEPN à l'échelle de la province. En outre, chaque zone devra préparer un plan d'interprétation contenant des directives sur les produits d'interprétation autonomes, y compris les sentiers, les expositions et la signalisation. L'orientation stratégique provinciale, le plan d'action annuel et les plans de zone individuels ne sont pas encore terminés.

Rapports

Recommandation 7

Le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit comparer son Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario (REZPO) aux rapports semblables d'autres administrations afin de repérer et d'imiter les pratiques exemplaires en matière de déclaration. Il doit aussi établir des données repères appropriées et recueillir l'information requise pour évaluer son rendement par rapport aux quatre objectifs prescrits par la loi pour une gestion efficace des parcs de l'Ontario et présenter les résultats dans de futurs rapports.

État : Peu ou pas de progrès

Détails

Au moment de notre audit de 2013, le Ministère n'avait pas établi de données repères pour évaluer son succès à maintenir ou à restaurer l'intégrité écologique des parcs provinciaux, à faciliter la recherche scientifique et à offrir au public des occasions de mieux connaître le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario. Nous avons constaté que, même dans le cas des deux objectifs pour lesquels le Ministère avait établi des mesures de rendement, certaines cibles n'étaient pas réalistes, ou il ne surveillait pas les progrès réalisés par rapport aux cibles.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore établi de données repères liées à l'intégrité écologique, à la recherche scientifique et à ses programmes éducatifs sur le patrimoine naturel. Nous avons pris note du fait que le Ministère comptait établir des données repères sur l'intégrité écologique dans son plan d'action (décrit dans la section **Recherche et surveillance**), mais qu'il ne considérait pas ce projet comme une priorité immédiate et n'avait pas fixé de délais à cet égard. Le Ministère a aussi fait savoir que les mesures de rendement pour ses PEPN seront établies dans le cadre de l'orientation stratégique provinciale qui est en voie d'élaboration (elle est décrite dans la section **Programmes éducatifs du patrimoine naturel**).

En ce qui concerne les pratiques exemplaires en matière de présentation de rapports sur son rendement par rapport à son mandat, le Ministère en est aux premières étapes de l'élaboration d'une approche qui lui permettra de rationaliser les différents rapports sur l'état des ressources naturelles de la province (y compris le Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario). Dans le cadre de la planification, le Ministère regarde ce qui se fait ailleurs afin de trouver des exemples de nouvelles façons d'aborder les rapports sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles. Le Ministère s'inspirera des pratiques exemplaires repérées lors de l'analyse comparative des rapports produits par d'autres administrations lors de la préparation du

prochain Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario en 2021.

Terres louées à des particuliers

Recommandation 8

Après avoir terminé son étude, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) devra prendre des mesures afin d'atténuer les impacts environnementaux et économiques négatifs des chalets privés dans les deux parcs provinciaux concernés. S'il décide de renouveler les baux en 2017, le Ministère devra faire en sorte que les paiements de location-bail équivalent au moins à leur juste valeur marchande et que les droits perçus pour les services aux propriétaires de chalets permettent au Ministère de récupérer ses coûts de prestation.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2017

Détails

Le Ministère n'a pas pris de décision finale concernant le renouvellement des baux des chalets des parcs provinciaux Algonquin et Rondeau lorsque ceux-ci viendront à expiration en 2017. Cette décision, qui devrait être prise en 2016, dépend notamment des résultats du processus d'évaluation environnementale et du processus de consultations auprès des Autochtones et du public. Ces processus doivent se dérouler séparément pour chaque parc.

À la fin de l'exercice 2013-2014, le Ministère a invité les collectivités autochtones, les intervenants et le public à formuler des commentaires sur les impacts environnementaux potentiels de la prolongation des baux des chalets du parc provincial Algonquin. En avril 2015, après avoir tenu compte des commentaires reçus, le Ministère a informé tous les répondants qu'aucun impact environnemental net important ne serait associé à la prolongation des baux, à condition que des conditions appropriées soient imposées aux propriétaires des chalets afin d'atténuer les impacts environnementaux dans la mesure du possible. Le Ministère a également indiqué qu'il élaborerait un plan de surveillance écologique afin de surveiller la santé des écosystèmes à proximité des chalets et de s'assurer que les conditions des baux sont respectées. Les détails de ces conditions et le plan de surveillance n'ont pas encore été finalisés.

En juin 2015, le Ministère a annoncé qu'il prenait des mesures susceptibles de prolonger la période d'occupation des chalets privés existants du parc provincial Rondeau de décembre 2017 à décembre 2038. Les consultations du public et des intervenants au sujet des baux des chalets du parc Rondeau devraient commencer en décembre 2015.

Les études économiques et environnementales concernant l'impact des chalets privés, que le Ministère avait commandées au moment de notre audit de 2013, ont pris fin en mars 2015. S'il est décidé de prolonger les baux d'une période ultérieure de 21 ans, les résultats des processus mentionnés plus haut ainsi que les recommandations dans les études économiques et environnementales seront pris en compte dans l'élaboration des nouveaux baux. L'étude économique entreprise sur les lotissements des chalets du parc provincial Algonquin recommandait un barème de droits fondé sur l'évaluation foncière et des frais de gestion liés aux coûts réels engagés par le Ministère. Les résultats de l'étude des pressions écologiques associées aux chalets loués à bail du parc provincial Rondeau indiquaient que les chalets privés et les activités récréatives connexes présentaient un risque accru pour certaines espèces, dégradaient des écosystèmes fragiles classés comme étant en péril et constituaient une source continue d'espèces envahissantes qui se répandent dans le reste du parc. Selon le Ministère, les nouveaux baux incluront des conditions visant à minimiser l'impact environnemental des chalets. En outre, un nouveau barème de droits sera établi afin que les paiements de location-bail reflètent la juste valeur marchande des propriétés et que le Ministère récupère le coût de la prestation des services aux propriétaires des chalets.

Chapitre 4 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 4.08

Services de réadaptation dans les hôpitaux

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.08, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	3	1	2		
Recommandation 2	6	2 2/3	1	1 1/3	1*
Recommandation 3	5	2 2/3	1 1/3	1	
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	3	2/3	1 2/3	2/3	
Total	**18**	**7**	**7**	**3**	**1**
%	**100**	**39**	**39**	**17**	**5**

Remarque : Les fractions dans certaines cellules indiquent que les mesures concernées sont mises en oeuvre à différents degrés par les trois hôpitaux que nous avons visités.

*Une recommandation n'était pas applicable en ce qui concerne un hôpital.

Contexte

On s'attend à ce que la demande de services de réadaptation, comme la physiothérapie et l'ergothérapie, augmente substantiellement dans les années à venir, surtout après 2021, lorsque la première vague de baby-boomers atteindra l'âge de 75 ans. En 2014-2015, environ la moitié des patients hospitalisés admis pour des services de réadaptation intensive avaient plus de 75 ans.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) finance les services de réadaptation aux patients hospitalisés dans environ 60 hôpitaux par l'entremise de 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). Il y a deux types de réadaptation avec hospitalisation : intensive (séances fréquentes pour une courte période) et lente (séances moins fréquentes sur une plus longue période). En 2014-2015, les quelque 60 hôpitaux comptaient plus de 2 500 places en réadaptation intensive (contre près de 2 500 places en 2013-2014), que plus de 31 000 patients ont

occupées (contre plus de 30 000 en 2012-2013). Les problèmes orthopédiques (y compris les arthroplasties de la hanche et du genou) et les accidents vasculaires cérébraux étaient à l'origine de la majorité des admissions aux programmes de réadaptation intensive pour patients hospitalisés.

Le Ministère finance les services de réadaptation offerts aux Ontariens admissibles, ce qui comprend les patients hospitalisés et les patients externes inscrits auprès d'un hôpital et ayant besoin de tels services. Il finance également les services communautaires aux personnes : qui ont 19 ans ou moins ou 65 ans ou plus; qui ont besoin de services de physiothérapie à domicile ou dans des établissements de soins de longue durée; qui sont admissibles à un programme ontarien d'aide sociale ou de soutien aux personnes handicapées.

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous avions constaté que le Ministère ne disposait pas de renseignements sur le montant total des fonds publics consacrés aux services de réadaptation ou le nombre de patients qui avaient fait appel aux programmes externes administrés par des hôpitaux.

Il n'existe pas de système coordonné de réadaptation en Ontario. En général, chaque hôpital – parfois avec les conseils de leur réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) – détermine les services de réadaptation à offrir aux patients hospitalisés ou externes, le cas échéant. En conséquence, chaque hôpital formule ses propres politiques et procédures pour déterminer l'admissibilité des patients aux services, établir l'ordre de priorité des patients et assurer la prestation des services. Il arrive donc qu'un patient jugé admissible à des services dans un hôpital puisse être considéré comme non admissible aux mêmes services dans un autre hôpital. De nombreuses associations concernées réclament une meilleure coordination des programmes de réadaptation à l'échelle provinciale, afin de faciliter la transition des patients des hôpitaux de soins actifs vers les services de réadaptation et de s'assurer qu'ils reçoivent rapidement les services dont ils ont besoin.

Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Il y avait des écarts importants dans l'offre de places en réadaptation intensive avec hospitalisation dans la province, ce qui pouvait obliger les patients à se déplacer en dehors de leur RLISS pour obtenir des services. Le nombre de places allait de 57 pour 100 000 personnes dans le RLISS du Centre-Toronto à seulement six pour 100 000 personnes dans le RLISS du Centre-Ouest. La moyenne provinciale s'établissait à 18 places pour 100 000 personnes.
- Étant donné le manque de données sur l'utilisation et les résultats des services de réadaptation lente, avec ou sans hospitalisation, le Ministère ignorait si ces services étaient efficaces.
- Dans les deux hôpitaux visités ayant un programme pour les personnes victimes d'un accident vasculaire cérébral, environ le tiers des personnes admises à un programme de réadaptation pour patients hospitalisés avaient été évaluées par un hôpital de soins actifs comme ayant une déficience fonctionnelle légère. Cette constatation permettait de penser que ces patients auraient été mieux servis par des programmes de soins externes, si ces services moins coûteux avaient été disponibles.
- Les patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers pourraient occuper des lits dont d'autres patients ont besoin. L'Association des hôpitaux de l'Ontario a souligné qu'en mars 2013, environ 2 300 patients en attente d'un autre niveau de soins qui étaient prêts à recevoir leur congé continuaient d'occuper des lits dans des hôpitaux de soins actifs en attendant que des dispositions soient prises. De ces patients, 25 % attendaient une place en réadaptation intensive ou en soins continus complexes (qui comprennent les services de réadaptation lente).
- Pour la plupart des problèmes de santé exigeant des services de réadaptation, sauf les accidents vasculaires cérébraux, il existait en Ontario peu de normes de pratiques

exemplaires sur des questions comme le moment où la thérapie doit commencer et la fréquence des traitements. Les pratiques variaient dans les hôpitaux visités.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère et les trois hôpitaux s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2015, le Ministère et les hôpitaux nous ont fourni de l'information sur l'état des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013* et indiqué qu'ils avaient fait des progrès en ce qui concerne la mise en oeuvre de plusieurs d'entre elles. Le Ministère et les hôpitaux ont pleinement mis en oeuvre près de 40 % des recommandations. Par exemple, tous les hôpitaux que nous avons audités en 2013 établissent dorénavant l'ordre de priorité des patients en fonction de leurs besoins et font le suivi de la durée des services de thérapie offerts aux patients. Par ailleurs, le Ministère et les hôpitaux sont en train de mettre en oeuvre une autre tranche d'environ 40 % des recommandations, tandis qu'ils attendent l'achèvement des travaux dirigés par la Rehabilitative Care Alliance (l'Alliance) de la province concernant un système normalisé de collecte de données et de production de rapports. Le Ministère s'emploie également à mettre au point un système coordonné à l'échelle de la province pour les services de réadaptation en établissant un Cadre des définitions et des critères normalisés d'admissibilité. En ce qui concerne les autres recommandations, soit il y a eu peu de progrès, voire aucun, soit elles ne seront pas mises en oeuvre, ce qui comprend une recommandation qui n'est pas applicable à un hôpital. Par exemple, au moment de notre examen de suivi, aucun des hôpitaux n'avait effectué d'évaluation officielle pour déterminer la nécessité ainsi que les coûts de la prestation de services le soir et la fin de semaine.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Coordination et capacité du système

Recommandation 1

Pour mieux s'assurer que les Ontariens qui ont besoin de réadaptation aient un accès équitable aux services, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé pour :

- *établir un système coordonné à l'échelle provinciale pour les services de réadaptation intensive (de court terme) et lente (de long terme) à l'intention des patients hospitalisés, ainsi que tous les services offerts dans la collectivité aux patients externes;*

  État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Au moment de notre audit de 2013, nous avions constaté qu'en général, chaque hôpital établissait ses propres politiques et procédures pour admettre les patients en réadaptation, déterminer leur admissibilité, établir leur ordre de priorité, gérer les listes d'attente et fournir les soins aux patients. Cette approche a entraîné des écarts entre les types et les niveaux des services offerts aux patients hospitalisés et aux patients externes dans les hôpitaux de la province.

La Rehabilitative Care Alliance (l'Alliance), mise en place par les 14 RLISS de l'Ontario, réunit des représentants du Ministère, des fournisseurs de services de santé dans les hôpitaux et des secteurs communautaires, ainsi que des experts cliniques. L'Alliance a élaboré, validé et communiqué un Cadre des définitions provincial pour les services de réadaptation aux patients hospitalisés et les

services communautaires de réadaptation. Le Cadre des définitions a pour objectif d'établir des normes provinciales concernant les niveaux de soins de réadaptation ainsi que de fournir des éclaircissements aux patients, aux familles et aux professionnels traitants. Il vise également à établir un fondement pour ce qui est de déterminer le nombre de places et de services de réadaptation dans la province, ainsi que les endroits où ils sont offerts. Le Cadre définit les soins de réadaptation et normalise les critères d'admissibilité ainsi que l'intensité de la thérapie pour chaque niveau de soins (p. ex. court terme, long terme, etc.). Au cours des deux prochaines années, l'Alliance prévoit aider les RLISS à mettre en oeuvre les outils, les cadres et les processus qui ont été élaborés en vue d'établir un système coordonné à l'échelle de la province en matière de réadaptation.

- *fournir au public des renseignements détaillés sur les programmes offerts, les critères d'admissibilité et la marche à suivre pour présenter une demande, par exemple dans un site Web public.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2013, nous avions constaté qu'il n'existait pas de liste, par exemple sur un site Web, que les patients et les membres de leur famille pouvaient consulter pour connaître tous les services de réadaptation publics offerts dans la province, par un RLISS ou un autre établissement.

Chacun des trois hôpitaux examinés avait son propre site Web, et chacun des 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de la province maintenait également un site Web, par l'entremise de **lignesante.ca**, qui donne aux patients et à leur famille des indications sur la façon d'obtenir les services de réadaptation requis. Les exigences en matière d'admissibilité et les renseignements concernant la marche à suivre pour présenter une demande sont affichés sur **lignesante.ca**, ou font l'objet de renvois vers le site Web respectif de chaque hôpital.

Depuis notre dernier audit, le Ministère a créé un site Web centralisé du gouvernement de l'Ontario, **Ontario.ca**, qui contient des listes énumérant plus de 10 000 lieux où sont offerts des programmes de réadaptation et plus de 60 autres types de services.

Afin de disposer de renseignements pertinents pour la prise de décisions actuelles et futures, le Ministère doit déterminer, avec l'aide de ses intervenants, les renseignements à recueillir sur les services de réadaptation lente à l'intention des patients hospitalisés et sur les services aux patients externes, ainsi que la meilleure façon de recueillir ces données.
État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions constaté que le Ministère ne disposait pas de renseignements détaillés sur les patients recevant des services de réadaptation lente, comme le nombre d'admissions et les places connexes réservées à la réadaptation, le nombre de visites en réadaptation auprès des physiothérapeutes et des ergothérapeutes en milieu hospitalier, ainsi que le nombre de patients et les types de services de réadaptation externes offerts en milieu hospitalier et ailleurs. En l'absence d'une information complète, il est difficile pour le Ministère ou les RLISS de déterminer la capacité du système et la manière dont il est utilisé.

En collaboration avec l'Alliance, les RLISS auront recours aux groupes de travail sur le cadre des définitions, la planification intégrée et l'évaluation des systèmes pour gérer la planification des soins de réadaptation destinés aux patients recevant des services de réadaptation lente et élaborer un système de production de rapports permettant de recueillir des renseignements comme le nombre de patients traités à chacun des niveaux de soins de réadaptation, l'intensité des services fournis, les taux d'occupation, les taux de patients qui se sont vu refuser des services et les motifs des refus, et les résultats obtenus par les patients.

Services aux patients hospitalisés

Recommandation 2

Pour mieux s'assurer que les services de réadaptation aux patients hospitalisés répondent aux besoins de la façon la plus efficiente et la plus équitable possible, les hôpitaux doivent :

- *mettre en place des systèmes permettant de recevoir les renvois de patients électroniquement;*

  État : Hôpital 1 : Pleinement mise en oeuvre.
  Hôpital 2 : Peu ou pas de progrès.
  Hôpital 3 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici juin 2017.

Détails

Dans les hôpitaux que nous avons visités, l'aiguillage des patients à des fins d'hospitalisation variait d'un établissement à l'autre. Par exemple, un des hôpitaux recevait la plupart des renvois de patients par le truchement d'un système électronique. Un autre hôpital recevait uniquement les renvois internes par voie électronique, tandis que le troisième ne pouvait recevoir les renvois que par téléphone ou par télécopieur. Par ailleurs, deux des trois hôpitaux pouvaient déjà accéder par voie électronique à l'information interne sur les patients, mais l'information externe devait être saisie manuellement.

Un formulaire provincial normalisé d'aiguillage a été instauré par le RLISS du Centre-Toronto et était en place au moment de notre audit de 2013. Le Ministère s'attend à ce que tous les fournisseurs de soins de santé de la province mettent le formulaire en oeuvre d'ici la fin de 2015-2016. Le Ministère nous a dit qu'en mars 2015, plus de 70 % des fournisseurs de soins de santé avaient commencé à mettre en oeuvre le formulaire. Cependant, il revient aux fournisseurs d'intégrer l'utilisation du formulaire normalisé à leurs systèmes électroniques. Nous avons constaté que les processus d'aiguillage employés par chacun des trois hôpitaux variaient toujours.

L'hôpital 1 a mis en oeuvre un système électronique d'harmonisation des ressources et d'aiguillage, qui était déjà en place lors de notre audit de 2013. Cet hôpital reçoit les renvois du RLISS de sa région et des RLISS d'autres régions par voie électronique.

L'hôpital 2 a modifié le formulaire provincial d'aiguillage et a élaboré un algorithme de décision ainsi qu'un nouveau processus pour accepter les clients relativement à ses unités de soins actifs pour les patients hospitalisés. Cet hôpital prévoit élargir l'utilisation du formulaire modifié pour y inclure l'acceptation des renvois de tous les autres hôpitaux relevant du même RLISS d'ici mars 2017, et ce modèle sera également utilisé par les deux autres hôpitaux les plus importants du RLISS. Bien que l'hôpital 2 utilise un formulaire normalisé d'aiguillage, le processus relatif aux renvois provenant de l'extérieur de l'établissement est toujours exécuté manuellement. L'hôpital 2 ne pourra accepter les renvois de patients par voie électronique tant que le RLISS n'aura pas mis au point un système électronique. Le RLISS de cet établissement met actuellement à l'essai un formulaire électronique auprès de quelques-uns des petits hôpitaux de la région qu'il dessert.

L'hôpital 3 accepte les renvois internes de patients par voie électronique; toutefois, les renvois provenant de l'extérieur de l'établissement se font toujours manuellement. Depuis notre dernier audit, l'hôpital a travaillé avec la province et son réseau régional de réadaptation pour mettre au point un formulaire normalisé d'aiguillage contenant tous les éléments de données nécessaires, et il l'a adopté pour l'ensemble des renvois internes et externes. L'hôpital 3 a indiqué qu'il est prêt à mettre en oeuvre un système électronique d'aiguillage dès que celui-ci aura été élaboré par le RLISS. La date prévue de mise en oeuvre est juin 2017.

- *mettre en place des systèmes permettant de charger électroniquement les données connexes sur les patients;*

État : Hôpitaux 1 et 2 : Peu ou pas de progrès.
Hôpital 3 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici juin 2017.

Détails

Bien que l'hôpital 1 reçoive les renvois par voie électronique, il doit tout de même saisir de nouveau tous les renseignements sur les patients dans son propre système informatique – un processus inefficient qui accroît le risque d'erreur à la saisie des données. L'hôpital a examiné la possibilité de charger électroniquement les données des dossiers de santé et a décidé, en raison du coût élevé et des frais permanents de maintenance, d'attendre que le RLISS prenne des mesures concernant l'interfaçage du système électronique d'aiguillage et du système d'information.

En ce qui concerne l'hôpital 2, l'information sur les patients est accessible électroniquement sur les systèmes de l'établissement, de sorte que les données des dossiers de santé aux fins des renvois internes n'ont pas à être saisies de nouveau. Cette façon de faire était en vigueur au moment de notre dernier audit. Cependant, pour les renvois qui proviennent de l'extérieur de l'hôpital, le personnel doit toujours saisir manuellement l'information sur les patients. Dans les prochaines années, cet hôpital prévoit mettre en place un nouveau système de dossiers de santé électroniques qui chargera électroniquement les renvois de patients, mais il n'a pas encore fixé de date concernant sa mise en oeuvre.

L'hôpital 3 dispose d'un système électronique pour suivre l'information sur la santé provenant de son site de soins actifs, qui était en place au moment de notre audit. Toutefois, comme les renvois externes à cet établissement se font toujours manuellement, chaque renvoi doit être saisi à la main dans le système. Cet hôpital a indiqué qu'une fois que le système électronique d'aiguillage au niveau du RLISS aura été mis en oeuvre en 2015-2016, son système de dossiers de santé électroniques sera intégré au système du RLISS.

- *en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), mettre au point des pratiques uniformisées concernant l'admissibilité des patients à des programmes similaires, l'établissement de l'ordre de priorité des patients en fonction de leurs besoins ainsi que la fréquence et la durée des séances de thérapie;*

État : Hôpital 1 : Pleinement mise en oeuvre.
Hôpital 2 : Peu ou pas de progrès.
Hôpital 3 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici juin 2016.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions constaté que les hôpitaux visités n'employaient pas tous la même méthode pour déterminer l'admissibilité d'un patient à des programmes similaires. En outre, ni le gouvernement provincial ni les RLISS n'avaient mis en place une politique normalisée d'établissement des priorités à l'intention des hôpitaux; par conséquent, chaque hôpital décidait de la façon dont il établit l'ordre de priorité de chacun de ses cas. Nous avions remarqué que, sauf pour les accidents vasculaires cérébraux, il y avait peu de normes en matière de pratiques exemplaires en Ontario en ce qui concerne le nombre, le type et la fréquence des séances de thérapie dont les patients hospitalisés devraient bénéficier en fonction de leur problème de santé spécifique. Aux hôpitaux que nous avons visités, le nombre et le type de séances de thérapie que chaque patient recevait étaient fondés sur le jugement professionnel de ses thérapeutes et dépendaient des ressources disponibles.

En 2013-2014, l'hôpital 1 a travaillé avec le groupe de travail du RLISS à l'élaboration de normes concernant la fréquence et la durée des séances de thérapie pour les patients ayant subi une arthroplastie de la hanche ou du genou. Cet hôpital nous a dit qu'il avait suivi ces normes en matière de pratiques exemplaires pour les admissions aux services de réadaptation, ce qui comprend l'admissibilité et l'établissement de l'ordre de priorité des

patients relativement aux cas d'arthroplastie totale et de fracture de la hanche.

L'hôpital 2 utilise ses propres critères d'admissibilité et d'établissement de l'ordre de priorité aux fins de l'admission de patients à ses programmes, car il n'existe pas de critères normalisés dans sa région. En outre, il n'y a pas de pratiques normalisées à l'échelle de la région en ce qui concerne la fréquence et la durée des séances de thérapie. L'hôpital 2 a indiqué que le type de thérapie et la durée de celle-ci sont fondés sur une évaluation effectuée par un physiatre et une équipe interprofessionnelle spécialisée en réadaptation. Cet hôpital tient compte des niveaux de fonctionnement précédent et actuel du patient ainsi que de son rétablissement prévu lorsqu'il établit les objectifs en matière de résultats. L'hôpital 2 s'attend à ce qu'un patient admis à son programme de réadaptation destiné aux patients hospitalisés reçoive chaque jour, en moyenne, au moins trois heures de thérapie prodiguée par l'équipe interprofessionnelle.

L'hôpital 3 nous a informés qu'il est en train d'examiner les critères (tels que ceux relatifs à l'admissibilité des patients, à l'établissement de l'ordre de priorité des patients ainsi qu'à la fréquence et à la durée des séances de thérapie) établis par l'Alliance au printemps 2015, et qu'il les adopterait d'ici juin 2016, en collaboration avec son réseau régional de réadaptation, qui englobe tous les hôpitaux de la région ainsi que le CASC et le RLISS desservant la région.

- *assurer le suivi et la surveillance de l'information sur l'étendue de la thérapie réellement offerte aux patients, du nombre de patients refusés et des motifs de refus;*

  État : Hôpitaux 1, 2 et 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions constaté que les hôpitaux ne faisaient pas le suivi de tous les renseignements clés. Par exemple, aucun des hôpitaux ne consignait tous les services de réadaptation offerts à chaque patient, et il était donc difficile de déterminer l'étendue des services de thérapie réellement offerts. En outre, un seul des hôpitaux visités faisait le suivi du nombre de patients refusés et des motifs de refus.

L'hôpital 1 fait dorénavant le suivi de l'étendue des services de thérapie fournis par chaque thérapeute aux différents patients recevant des services de réadaptation. L'hôpital examine les rapports sommaires tous les mois afin de s'assurer que l'étendue des services de thérapie offerts est équitable pour chaque patient. Il fait aussi maintenant le suivi des taux et des motifs de refus.

L'hôpital 2 dispose d'un système électronique permettant de suivre et de déclarer les heures de thérapie pour chaque patient. Le rapport indique la date à laquelle la séance de thérapie a été fournie, qui est le thérapeute qui l'a fournie, ainsi que la durée de la séance de thérapie. Cet hôpital surveille le nombre de patients acceptés et le nombre de patients refusés, ainsi que le temps que les patients ont attendu entre le moment de leur admission et celui où ils ont eu accès à une place en réadaptation. Le personnel infirmier chargé du triage consigne également dans un registre électronique les motifs pour lesquels des patients se sont vu refuser des services de thérapie.

L'hôpital 3 a un système électronique de la charge de travail qui mesure l'étendue des services de thérapie offerts à chaque patient par tous les membres de l'équipe des soins de santé. Cet hôpital fait le suivi des temps d'attente ainsi que des taux et des motifs de refus depuis notre audit en 2013.

- *assurer le suivi et la surveillance du délai avant qu'un patient puisse occuper une place qui vient de se libérer;*

  État : Hôpitaux 1 et 2 : Ne sera pas mise en oeuvre. Cela nous semble approprié compte tenu des courts délais.
  Hôpital 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit, aucun des hôpitaux ne faisait le suivi du délai qui s'écoulait entre le moment où une place en réadaptation se libérait et celui où elle était occupée par un autre patient. Cette information pourrait aider à prévenir les longs temps d'attente pour les patients occupant un lit de soins actifs qui ont besoin d'une place de réadaptation.

L'hôpital 1 nous a informés qu'étant donné que le délai est de moins de deux heures, en raison de la planification préalable des admissions et des mises en congé qui ont lieu le même jour, il n'était pas nécessaire de faire le suivi du délai qui s'écoule entre le moment où une place se libère et celui où elle est occupée par un nouveau patient.

L'hôpital 2 a indiqué qu'il planifie à l'avance le moment auquel les patients sont admis et mis en congé, et que le délai est donc de moins d'une journée. Par conséquent, il nous a dit qu'il ne mettrait pas en oeuvre cette recommandation.

L'hôpital 3 fait actuellement le suivi et la surveillance, au moyen d'un système électronique, du délai qui s'écoule avant qu'une personne occupe un lit pour patient hospitalisé. Il effectue un suivi mensuel des temps d'attente pour des lits, et si le taux d'occupation chute sous la cible de 95 %, il examine alors le délai qui s'écoule avant que des lits soient occupés. L'hôpital a indiqué que les places libres sont généralement occupées le jour même ou le jour suivant.

- *conformément à la Loi sur l'assurance-santé, facturer une quote-part uniquement aux patients en réadaptation lente qui ne devraient pas être en mesure de rentrer chez eux.*
  État : Hôpital 1 : Pleinement mise en oeuvre.
  Hôpital 2 : Ne sera pas mise en oeuvre. Cela nous semble approprié étant donné que cette recommandation n'est pas applicable à cet hôpital.
  Hôpital 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2013, un des deux hôpitaux visités ayant des lits de soins continus complexes (SCC) facturait une quote-part à tous ses patients en SCC, y compris les patients en réadaptation lente, quel que soit le pronostic quant à leur retour à la maison, et ce, en contravention de la *Loi sur l'assurance-santé*.

Durant notre audit de 2013, l'hôpital 1 se conformait déjà à la *Loi sur l'assurance-santé* en ne facturant une quote-part qu'aux patients en réadaptation lente pour lesquels un retour à la maison n'était pas envisagé.

L'hôpital 2 n'a pas de lits de réadaptation lente pour patients hospitalisés, et il n'est donc pas visé par cette recommandation.

L'hôpital 3 a indiqué qu'il s'était conformé à la *Loi sur l'assurance-santé* à compter du 1er avril 2014 en cessant de facturer une quote-part aux patients en réadaptation lente pour lesquels un retour à la maison est envisagé.

Services aux patients externes

Recommandation 3

Pour mieux s'assurer que les patients ont accès rapidement aux services aux patients externes dont ils ont besoin, les hôpitaux doivent :

- *établir l'ordre de priorité des patients en fonction de leurs besoins et non en fonction d'autres facteurs, par exemple s'ils proviennent d'un programme interne destiné aux patients hospitalisés de l'établissement ou de l'extérieur;*
  État : Hôpitaux 1, 2 et 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2013 a révélé qu'il n'existait pas de politique à l'échelle de la province ou des RLISS pour déterminer l'ordre de priorité des patients figurant dans les listes d'attente; chaque hôpital avait ses propres méthodes. Dans deux des hôpitaux visités, la politique était d'accorder la priorité aux patients qui attendaient depuis plus longtemps. Le troisième hôpital a expliqué

qu'il tenait également compte de facteurs comme la nature des problèmes de santé du patient et le risque de chute.

En 2016, l'hôpital 1 a embauché un coordonnateur du cheminement des patients, qui est ergothérapeute, expressément chargé de s'assurer que l'ordre de priorité est établi comme il se doit en fonction des besoins des clients et du caractère urgent de ces besoins. Cet hôpital nous a dit que depuis 2015-2016, seulement cinq renvois ont été refusés, et ce, parce que l'établissement n'offrait pas les services dont avaient besoin les patients.

L'hôpital 2 nous a dit qu'en ce qui concerne tous les renvois à ses programmes de réadaptation pour patients externes, l'ordre de priorité est fondé sur les besoins, comme les risques pour la sécurité du patient, le délai écoulé depuis la blessure et l'amélioration possible de l'état de santé du patient. En outre, cet hôpital a une clinique de réadaptation orthopédique qui traite exclusivement les patients qui ont subi une chirurgie à l'établissement. Tous les autres hôpitaux relevant de ce RLISS qui pratiquent des chirurgies et offrent des services de réadaptation pour patients externes fonctionnent de la même façon. Dans le cadre de ce système d'aiguillage fermé, l'ordre de priorité des patients est aussi établi en fonction des besoins.

L'hôpital 3 nous a dit qu'il établissait l'ordre de priorité des patients en fonction des besoins cliniques, et qu'il aiguillait ceux-ci vers le programme qui correspondait le mieux à leurs besoins. En outre, cet hôpital a indiqué que, pour être admis aux services de réadaptation, un patient doit avoir des objectifs fonctionnels et l'on doit pouvoir raisonnablement s'attendre à ce qu'il les atteigne.

- *évaluer la nécessité ainsi que les coûts et les avantages de la prestation de services le soir et la fin de semaine;*

État : Hôpitaux 1, 2 et 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

En 2015, nous avons constaté que l'une des raisons pour lesquelles il peut être difficile d'obtenir des services pour patients externes est l'absence ou le nombre réduit de services offerts le soir et la fin de semaine pour les patients qui ne peuvent pas se présenter durant le jour en semaine.

L'hôpital 1 nous a dit que ses cliniques de réadaptation pour patients externes répondent à la demande avec leurs « heures d'ouverture » du lundi au vendredi, et que les temps d'attente sont courts à ces cliniques. Cependant, l'hôpital n'avait procédé à aucune analyse officielle, et il a indiqué qu'il ajouterait une question à son sondage auprès des patients externes pour déterminer si les patients souhaitent que les heures de service soient prolongées. Il n'a pas fourni d'échéancier précis pour la pleine mise en oeuvre de cette recommandation.

L'hôpital 2 a dit qu'il procéderait d'ici le 31 mars 2018 à une évaluation des coûts et des avantages de l'offre de services le soir et la fin de semaine, en tenant compte notamment des indicateurs de qualité et des ressources disponibles. Au moment de notre audit de 2015, le service d'orthopédie postopératoire pour les patients externes offrait des services le soir à cet hôpital.

L'hôpital 3 a indiqué qu'il mettrait au point une méthode pour déterminer le coût de l'offre d'un accès prolongé aux services pour les patients externes en 2015-2016. L'hôpital a mentionné que la mise en oeuvre de cette recommandation nécessiterait un financement tenant compte du coût additionnel associé à la prolongation des heures de service, ou qu'il devrait réduire ses heures de service durant la journée du lundi au vendredi.

- *en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), élaborer des pratiques uniformisées pour des problèmes de santé courants, par exemple les arthroplasties totales, en ce qui concerne le moment où il convient*

de commencer la thérapie pour les patients externes, ainsi que le type et la durée de la thérapie.

État : Hôpital 1 : Pleinement mise en oeuvre.
Hôpital 2 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.
Hôpital 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions mentionné que, sauf pour les programmes à l'intention des victimes d'un accident vasculaire cérébral, il existait peu de pratiques exemplaires en Ontario concernant la thérapie pour les patients externes, comme le moment où la thérapie doit commencer, l'étendue de la thérapie, le type de traitement qui devrait être offert, la durée des séances et le nombre de semaines de thérapie.

L'hôpital 1 nous a informés qu'il suivait les pratiques exemplaires figurant dans les actes médicaux fondés sur la qualité du Ministère pour les services de réadaptation destinés aux patients externes ayant subi une arthroplastie totale de la hanche ou du genou, ce qui comprend des pratiques normalisées concernant le moment auquel il convient de commencer la thérapie pour les patients externes, ainsi que le type et la durée de la thérapie. Cet hôpital participe également à plusieurs groupes de travail en vue d'élaborer des normes de pratiques exemplaires pour les services de réadaptation à la suite d'une fracture ou d'une arthroplastie totale de la hanche ou du genou.

L'hôpital 2 nous a dit qu'il fait partie d'un réseau régional de réadaptation qui se réunit tous les mois afin de normaliser les pratiques en matière de réadaptation pour les interventions orthopédiques courantes. Cet hôpital a mentionné qu'il suit depuis septembre 2014 les protocoles normalisés figurant dans les actes médicaux fondés sur la qualité du Ministère pour les cas d'arthroplastie totale de la hanche ou du genou et les cas de fracture de la hanche, qui prévoient des échéanciers précis concernant le début des services de réadaptation, le nombre de séances devant être offertes, ainsi que la durée et les modalités des services. Cependant, il compte également d'autres populations de patients, comme des personnes ayant une lésion cérébrale acquise ou un traumatisme médullaire, pour lesquelles il n'existe pas de pratiques régionales ou provinciales normalisées. L'hôpital 2 a indiqué que cette recommandation sera probablement mise en oeuvre intégralement en mars 2017, car il attend des recommandations additionnelles de la part du sous-groupe de l'Alliance responsable des actes médicaux fondés sur la qualité pour les patients externes.

L'hôpital 3 a dit qu'il avait adopté les pratiques exemplaires figurant dans les actes médicaux fondés sur la qualité du Ministère pour les problèmes de santé courants de patients externes, comme les arthroplasties totales de la hanche ou du genou.

De plus, les hôpitaux devraient recueillir de l'information afin de mieux s'assurer que les ressources offertes aux patients externes sont utilisées de façon efficiente et efficace, par exemple de l'information sur le nombre de rendez-vous annulés et les absences des patients;

État : Hôpitaux 1, 2 et 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2013, un seul hôpital faisait le suivi, dans l'une de ses deux cliniques, de l'optimisation de l'emploi du temps des thérapeutes, du nombre de rendez-vous annulés par les patients et du nombre d'absences des patients. Les deux autres hôpitaux ne faisaient pas le suivi de ces données. L'hôpital 1 a mis au point un rapport pour surveiller les cibles relatives aux patients externes, notamment les volumes de patients, les temps d'attente, les admissions et les mises en congé. Ce rapport est examiné tous les jours par le personnel hospitalier et toutes les semaines par la haute direction. L'information sur les annulations et les absences de patients est recueillie manuellement à l'heure actuelle. L'hôpital s'emploie à normaliser ces définitions, afin qu'on puisse procéder à des comparaisons entre toutes les

unités. L'hôpital 1 nous a informés qu'il est en voie d'acquérir et de mettre en oeuvre d'ici mars 2016 un nouveau système d'établissement des horaires.

L'hôpital 2 consigne le nombre de rendez-vous chaque jour, ainsi que le nombre d'annulations et le nombre d'absences de patients dans tous les secteurs relatifs aux patients externes.

L'hôpital 3 recueille des données sur l'utilisation des services par les patients externes, notamment les nouvelles visites, les suivis, les annulations et les absences de patients. Durant notre dernier audit en 2013, cet hôpital surveillait les temps d'attente et la durée des séjours dans les programmes destinés aux patients externes au moyen de son système électronique de gestion des listes d'attente. L'hôpital 3 nous a dit qu'il a depuis perfectionné son système, et qu'il utilise celui-ci activement pour déclarer les temps d'attente.

Les hôpitaux devraient recueillir de l'information afin de mieux s'assurer que les ressources offertes aux patients externes sont utilisées de façon efficiente et efficace, par exemple sur l'évolution des capacités fonctionnelles des patients externes entre le début et la fin du programme de réadaptation.

État : Hôpital 1 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.
Hôpital 2 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici janvier 2018.
Hôpital 3 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici juin 2017.

Détails

Notre audit de 2013 a révélé que les patients externes recevant des services de réadaptation n'étaient pas évalués au moyen d'un outil uniformisé en vue de déterminer l'amélioration de leurs capacités fonctionnelles; par conséquent, il y avait peu d'information permettant de savoir si les programmes destinés aux patients externes sont efficaces.

Les trois hôpitaux attendent que l'Alliance achève l'établissement d'indicateurs particuliers des résultats devant être inclus dans un système normalisé de production de rapports pour tous les hôpitaux de la province. Les trois hôpitaux prévoient mettre en oeuvre les recommandations de l'Alliance, qui devraient être formulées en mars 2017.

L'hôpital 1 collabore avec l'Alliance et le groupe de travail de son réseau régional de réadaptation responsable des patients externes en vue de déterminer l'outil le plus approprié pour mesurer l'amélioration des capacités fonctionnelles.

L'un des sites de l'hôpital 2 utilise des indicateurs des résultats au début et à la fin des traitements de réadaptation pour tous les patients. Cet hôpital ne dispose pas à l'heure actuelle d'une fonction centrale de production de rapports concernant l'évolution des capacités fonctionnelles des patients, sauf pour sa clinique de physiothérapie.

Bien que l'hôpital 3 mesure les capacités fonctionnelles de chacun des patients, aucun outil normalisé ni aucune fonction centrale de production de rapports ne sont utilisés à l'échelle de tous les centres de réadaptation pour les patients externes afin de déterminer si la thérapie offerte aux patients externes est efficace.

Problèmes de santé courants exigeant une réadaptation

Recommandation 4

Pour mieux s'assurer que les patients ayant subi un AVC reçoivent les services de réadaptation qui répondent à leurs besoins et que les ressources en réadaptation sont utilisées efficacement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour mettre en oeuvre, au moins à titre d'essai, les pratiques exemplaires en matière de réadaptation après un AVC et de roulement des patients qui sont acceptées par le Groupe d'experts sur la réadaptation et les soins continus complexes du Ministère, y compris celles qui concernent l'accès rapide et l'étendue de la thérapie.

État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Lors de notre audit de 2013, aucun des hôpitaux que nous avons visités ayant un programme de réadaptation après un AVC ne faisait le suivi de l'étendue de la thérapie reçue par chacun des patients. Le nombre et le type de séances de thérapie après un AVC que chaque patient recevait étaient fondés sur le jugement professionnel de ses thérapeutes.

Après notre audit de 2013, le Ministère, en collaboration avec Qualité des services de santé Ontario, a élaboré un manuel clinique concernant les actes médicaux fondés sur la qualité (AMFQ). Le manuel clinique concernant les AMFQ contient des recommandations en matière de pratiques exemplaires fondées sur des données probantes pour certains types de maladies ou d'interventions. En mars 2015, le manuel clinique concernant les AMFQ relatifs aux AVC a été mis à jour de manière à y inclure les soins postactifs, et des travaux étaient en cours pour élaborer des AMFQ posthospitaliers. Le Ministère n'a pas imposé d'échéance pour l'instauration des AMFQ dans les hôpitaux, mais il a indiqué qu'il collaborerait avec les RLISS et les hôpitaux pour favoriser la mise en oeuvre rapide des recommandations en matière de pratiques exemplaires. Le manuel clinique concernant les AMFQ prévoit l'accès à des services de réadaptation dans un délai de cinq à sept jours, et ce paramètre, de concert avec l'intensité des services de réadaptation et la durée de la thérapie, a été inclus dans la fiche annuelle de rendement de l'Ontario Stroke Network. Cela permettra au Ministère de déterminer si les patients ayant subi un AVC ont accès en temps opportun à des services de réadaptation.

En outre, chaque RLISS associé aux hôpitaux que nous avons visités a instauré des pratiques exemplaires en matière de réadaptation après un AVC :

- Le RLISS du Centre-Toronto a mis en oeuvre un programme d'amélioration des services cliniques relatifs aux AVC pour s'assurer que les patients ayant subi un AVC reçoivent des services de réadaptation qui répondent à leurs besoins et que les services de réadaptation sont utilisés efficacement. Le Stroke Implementation Group du RLISS du Centre-Toronto a mis au point des approches normalisées pour la planification du programme, et il a défini des indicateurs de rendement ainsi que des processus relatifs aux services de réadaptation pour les patients externes afin de surveiller et de mesurer le rendement du programme.
- Dans le RLISS de Champlain, le Réseau régional des AVC Champlain dispose d'un comité sur la réadaptation après un AVC qui met l'accent sur l'amélioration du roulement des patients et du rendement des services de réadaptation pour les patients ayant subi un AVC à l'échelle de la région. Un système pilote de réadaptation dans la collectivité après un AVC est en cours d'élaboration. Ce groupe de travail multisectoriel est en train de mettre au point un modèle concernant la réadaptation dans la collectivité pour les patients ayant subi un AVC.
- Le RLISS de Hamilton Niagara Haldimand Brant (HNHB) collabore avec le Central South Regional Stroke Network et le centre régional/de district de traitement pour les victimes d'AVC en vue d'établir un système intégré de rétablissement après un AVC aigu qui prévoit la prestation de soins normalisés et fondés sur des données probantes, permet l'obtention de meilleurs résultats pour les clients, favorise la viabilité du système et améliore la coordination des soins prodigués aux victimes d'AVC. Il est prévu de développer un système intégré de rétablissement après un AVC pour le Système de santé de Niagara.

Surveillance du rendement

Recommandation 5

Pour améliorer le rendement des services de réadaptation, les hôpitaux doivent :

- *en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère),*

élaborer des mesures du rendement normalisées qui donneront aux hôpitaux des renseignements utiles et permettant l'analyse comparative, afin de situer leur rendement par rapport à celui des autres hôpitaux et, le cas échéant, de mieux cerner les points à améliorer;

État : Hôpital 1 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.
Hôpital 2 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici janvier 2018.
Hôpital 3 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici juin 2017.

Détails

Notre audit de 2013 a révélé que les mesures du rendement faisant l'objet d'un suivi variaient d'un hôpital à l'autre, ce qui limite la capacité des hôpitaux, des RLISS et du Ministère de comparer le rendement et donc de déterminer quelles sont les meilleures pratiques en matière de réadaptation.

L'Alliance s'emploie à mettre au point des indicateurs de rendement et des indicateurs des résultats normalisés. On s'attend à ce que les cibles et les rapports sur le rendement soient établis d'ici mars 2017, et les trois hôpitaux se sont engagés à faire en sorte que les recommandations soient mises en oeuvre à ce moment-là.

Durant le suivi, l'hôpital 1 nous a informés qu'il soumet des données, notamment l'information sur les patients externes et les cas de fracture de la hanche, à son réseau régional de réadaptation, et qu'à compter de 2015-2016, il transmettra à son RLISS les renseignements sur les volumes d'admissions et de mises en congé, le nombre de visites et la fréquentation.

L'unité spécialisée de réadaptation de l'hôpital 2 fait l'objet d'une analyse comparative par rapport à un organisme de réadaptation particulier qui prodigue des soins de réadaptation à une population de patients semblables au moyen du Système national d'information sur la réadaptation (SNIR). Le SNIR, exploité par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), recueille des données sur les caractéristiques et l'efficacité des services de réadaptation dans plus de 2 000 établissements de réadaptation pour adultes dans 6 provinces. L'hôpital 2 soumet les données au SNIR, et le personnel hospitalier extrait l'information de la base de données du SNIR pour surveiller les activités et le rendement de cet hôpital tous les trois mois. L'hôpital 2 utilise déjà tous les indicateurs des résultats pour la réadaptation orthopédique; cependant, il ne dispose d'aucune plateforme ni d'aucun forum pour faire rapport sur ceux-ci.

Le réseau régional de réadaptation de l'hôpital 3 compare, à l'échelle du RLISS, les données sur les places en réadaptation pour les patients hospitalisés dans les domaines des AVC, de l'orthopédie et des personnes âgées fragiles. Des bases de référence en matière de rendement sont établies pour l'orthopédie par Qualité des services de santé Ontario et dans le manuel clinique concernant les actes médicaux fondés sur la qualité, et pour les AVC dans la fiche de rendement de l'Ontario Stroke Network.

- *mener des sondages auprès des fournisseurs de soins aux patients, comme le prévoit la* Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous *(la Loi);*

État : Hôpital 1 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2016.
Hôpital 2 : Peu ou pas de progrès.
Hôpital 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions mentionné qu'aux termes de la *Loi sur l'excellence des soins pour tous*, tous les organismes de soins de santé doivent mener des sondages auprès des patients et des fournisseurs de soins au moins une fois par exercice. Notre audit a révélé qu'aucun des hôpitaux visités n'avait mené de sondages auprès des fournisseurs de soins, et que seulement deux hôpitaux avaient mené des sondages auprès des patients externes.

En mars 2015, l'hôpital 1 a amorcé un sondage pilote auprès de fournisseurs de soins dans une unité de patients hospitalisés. Le sondage a été

achevé et mis en oeuvre dans toutes les unités de patients hospitalisés, sauf celle des soins palliatifs. Cet hôpital s'emploie actuellement à concevoir un sondage destiné aux fournisseurs de soins palliatifs.

L'hôpital 2 a dit qu'il ne mène pas de sondages auprès des fournisseurs de soins, parce que la plupart des patients en réadaptation sont autonomes et en mesure de prendre leurs propres décisions. Il a mentionné qu'en ce qui concerne la tranche de patients qui ne sont pas autonomes, les fournisseurs de soins peuvent remplir le sondage au nom des patients. Le sondage permet aussi aux patients de formuler des commentaires sur le fardeau imposé aux fournisseurs de soins, et l'hôpital 2 encourage les fournisseurs de soins à répondre au sondage avec les patients. L'hôpital 2 nous a informés qu'il examinerait la possibilité de créer un sondage à l'intention des fournisseurs de soins au printemps 2016.

L'hôpital 3 a réalisé peu de progrès dans la mise en oeuvre de notre recommandation, mais il a mentionné qu'il examinerait la possibilité de mener des sondages auprès des fournisseurs de soins d'ici juin 2016.

- *mener des enquêtes visant à déterminer le degré de satisfaction des patients externes.*

État : Hôpitaux 1 et 3 : Pleinement mise en oeuvre.
Hôpital 2 : En voie d'être mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

L'hôpital 1 a déjà mis en oeuvre des sondages sur la satisfaction des patients externes, et il s'agit d'un processus permanent.

L'hôpital 2 a mené des sondages sur la satisfaction des patients dans certains de ses secteurs liés aux patients externes. Il nous a dit qu'il lui restait à concevoir des sondages auprès des patients externes recevant des services de réadaptation spécialisés, et que ces sondages seraient probablement mis en oeuvre d'ici 2016-2017.

L'hôpital 3 a mené des sondages sur la satisfaction des patients externes depuis notre audit de 2013.

Chapitre 4 Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs

Section 4.09

ServiceOntario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.09, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	3	2			1
Recommandation 2	4	3		1	
Recommandation 3	1			1	
Recommandation 4	7	2	4		1
Recommandation 5	4	1	2	1	
Recommandation 6	2	1			1
Total	**21**	**9**	**6**	**3**	**3**
%	**100**	**43**	**29**	**14**	**14**

* Dénote que l'entité auditée s'est engagée à mettre pleinement en oeuvre la mesure recommandée d'ici une date déterminée.

Contexte

ServiceOntario, une entité distincte du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (auparavant le ministère des Services gouvernementaux), a pour mandat d'offrir des services centralisés aux particuliers et aux entreprises, dont la délivrance de certificats de naissance, de mariage et de décès; des services aux entreprises, dont l'enregistrement des sociétés; l'enregistrement des sûretés mobilières et les services connexes; ainsi que les services d'enregistrement foncier.

ServiceOntario traite également des transactions courantes à volume élevé pour 14 autres ministères, particulièrement le renouvellement des permis de conduire et de l'immatriculation des véhicules, ainsi que la délivrance et le renouvellement des cartes Santé.

En 2014-2015, ServiceOntario a traité plus de 37,5 millions de transactions (35 millions en 2012-2013), dont 70 % dans ses centres de services en personne et 30 % sur Internet (70 % en personne

et 30 % sur Internet en 2012-2013). ServiceOntario a également répondu à environ 11,4 millions de demandes d'information et de référence (12 millions en 2012-2013), dont 57 % en ligne, 34 % dans des centres de contact téléphoniques et 9 % dans des centres de services en personne (55 % en ligne, 38 % dans des centres de contact téléphoniques et 7 % en personne en 2012-2013).

Lors de notre audit de 2013, nous avions constaté que ServiceOntario avait fait de grands progrès dans la centralisation des services et qu'il atteignait généralement ses objectifs de niveau de service, mais qu'il devait s'améliorer dans plusieurs domaines clés. Il devait aussi continuer à renforcer ses systèmes et procédures afin de réduire les coûts de prestation des services, de surveiller efficacement les niveaux de service et la satisfaction de la clientèle, et de réduire les risques liés à la délivrance et la gestion des licences, des certificats, des enregistrements et des permis.

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous avions constaté ce qui suit :

- En 2012-2013, seulement 30 % des transactions de ServiceOntario se faisaient en ligne, ce qui est bien inférieur aux prévisions de 2008 selon lesquelles ce pourcentage devait être à hauteur de 55 % à 60 % en 2012. ServiceOntario pourrait réaliser des économies additionnelles en encourageant les membres du public à effectuer leurs transactions en ligne plutôt qu'en personne. Par exemple, nous avons estimé qu'une augmentation de 50 % du nombre de renouvellements en ligne des vignettes d'immatriculation ferait baisser ses coûts de fonctionnement d'environ 2,9 millions de dollars par année.
- ServiceOntario avait amélioré les services offerts sur son site Web, mais le taux de satisfaction de ses clients en ligne s'inscrit dans une fourchette de 71 % à 75 % depuis 2009-2010.
- ServiceOntario avait déterminé que 43 % de ses 289 centres de services en personne présentaient un risque élevé en raison du nombre d'erreurs de traitement décelées lors de ses audits. Par exemple, au nombre de ces erreurs, il y avait des charges financières inexactes, des signatures manquantes dans des demandes de carte Santé, le renouvellement du mauvais numéro de plaque d'immatriculation et le transfert d'un véhicule à une personne autre que celle nommée dans la demande.
- ServiceOntario n'avait ni mesuré ni rendu publics les temps d'attente des clients en période de pointe ou dans certains centres de services qui, dans bien des cas, dépassaient largement la cible de 15 minutes.
- En 2012-2013, aucun des sept centres de contact téléphoniques de ServiceOntario n'a respecté les normes de service pour ce qui est des délais de réponse aux appels. En effet, le pourcentage d'appels auxquels le personnel a répondu dans les délais ciblés se situait entre 51 % et 77 %, alors que l'objectif était de 80 %.
- Il existe encore un risque de fraude important 18 ans après l'annonce, par le gouvernement, de son intention de réduire les coûts et les risques en remplaçant la carte Santé rouge et blanc, qui n'a pas de date d'expiration, par la carte Santé avec photo, plus sécuritaire. Au 1er août 2013, il restait 3,1 millions de cartes rouge et blanc en circulation, soit 23 % des 13,4 millions de cartes Santé délivrées en Ontario.
- Nous avons estimé qu'au 31 mars 2013, environ 1 500 résidents de l'Ontario avaient reçu des cartes Santé en double, ce qui augmente le risque d'abus. En outre, plus de 15 000 cartes Santé et 1 400 permis de conduire en circulation portaient le nom de personnes déclarées décédées à ServiceOntario.
- Les processus mis en place par ServiceOntario pour la délivrance et le contrôle des permis de stationnement accessibles ne lui permettaient pas de restreindre l'utilisation de ces permis

aux personnes qui en avaient réellement besoin.

- ServiceOntario ne vérifiait pas si les personnes qui faisaient immatriculer des véhicules agricoles utilitaires de grandes dimensions — qui paient un tarif réduit comparativement à celles qui font immatriculer d'autres véhicules utilitaires — étaient effectivement des agriculteurs. Nous avions estimé que cette lacune pourrait coûter à la province environ 5 millions de dollars par an en droits d'immatriculation des véhicules utilitaires.
- ServiceOntario ne prévoyait pas remplacer les certificats de naissance imprimés sur papier par des documents en polymère (plastique) plus sécuritaires ni d'en modifier la conception afin de réduire les risques de vol d'identité, de contrefaçon et de perte, comme le recommandait le Conseil de la statistique de l'état civil du Canada. Huit autres provinces utilisent déjà des documents en polymère.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures pour remédier à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

ServiceOntario a fait des progrès dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2013* qui visaient à améliorer l'efficacité de la prestation de services aux Ontariens. Neuf de nos 21 recommandations ont été pleinement mises en oeuvre. Plus précisément, pour réduire ses coûts, ServiceOntario a diminué le nombre de ses centres de services en personne et misé sur des équipes plus efficaces – composées d'employés à temps plein et à temps partiel – dans les centres publics de services en personne restants. Aussi, il a accru le nombre de centres de services en personne administrés par le secteur privé dont les coûts de fonctionnement sont moindres que ceux des centres publics de services en personne. ServiceOntario a adopté des mesures pour mieux surveiller, tant aux centres publics que privés de services en personne, les temps d'attente des clients aux heures de pointe, ainsi que pour surveiller et réduire les erreurs de traitement des transactions.

Des progrès ont été réalisés au titre de six autres recommandations dont la mise en oeuvre exigera plus de temps. Au moment de notre suivi, ServiceOntario était à évaluer la viabilité d'une stratégie pangouvernementale en matière d'identification et de gouvernement numérique, et à examiner divers modèles potentiels de carte intelligente d'intérêt pour l'Ontario. Il prévoit conclure son analyse de rentabilité d'ici l'automne 2015; aucune date n'a été fixée pour la présentation d'une proposition aux fins d'examen et d'approbation par le Cabinet.

Nous avions constaté que ServiceOntario avait réalisé peu ou pas de progrès dans la mise en oeuvre de trois de nos recommandations, dont persuader le gouvernement de réduire les frais exigés afin qu'ils reflètent les coûts réels des transactions, surtout dans les cas des services en ligne qui sont moins coûteux; effectuer des sondages sur la satisfaction des clients à ses centres de services en personne sans en informer les préposés au comptoir (qui pourraient être motivés à fournir un meilleur niveau de service seulement les jours de sondage); et échanger de l'information sur les changements d'adresse (bases de données) avec les autres ministères (le Ministère a décidé de ne donner suite à cette recommandation que dans le cadre de l'élaboration de l'analyse de rentabilité des cartes intelligentes).

À la lumière de l'une de nos recommandations, ServiceOntario avait analysé les obstacles à l'utilisation des services en ligne par les clients et continuait à apporter des changements à ses programmes et à ses notifications aux clients pour

mieux promouvoir ses services en ligne, qui coûtent moins cher. Par ailleurs, ServiceOntario n'a pas mis en oeuvre une recommandation connexe, à savoir examiner les changements qu'il pourrait apporter (y compris à sa stratégie d'établissement des droits) pour promouvoir une plus grande utilisation d'Internet. Il s'ensuit qu'aucun progrès important n'a été réalisé depuis notre audit de 2013 en vue d'accroître la proportion des clients de ServiceOntario qui font leurs transactions en ligne plutôt qu'à un centre de services en personne.

Aussi, ServiceOntario a décidé de ne pas mettre en oeuvre deux autres de nos recommandations. Plutôt que de veiller à ce que soit mené un nombre suffisant d'audits des répondants de demandes de certificat de naissance, ServiceOntario a mis un terme à ces audits en août 2014, sans instaurer une procédure de vérification de rechange. Il ne prévoyait pas non plus tester périodiquement sa copie du logiciel du système d'enregistrement foncier pour s'assurer qu'il puisse l'utiliser si Teranet, son seul fournisseur de services, devait cesser ses activités. ServiceOntario estime que cela serait trop coûteux. Il ne savait donc pas si sa copie du logiciel était fiable au moment où nous avons achevé notre suivi. Nous sommes toujours d'avis que nos recommandations sont utiles et qu'il serait prudent que ServiceOntario les mette en oeuvre.

Voici l'état de chacune de nos recommandations.

Coûts de prestation des services

Recommandation 1

Pour aider à réduire davantage les coûts de prestation de services, ServiceOntario doit :

- *mieux identifier les raisons pour lesquelles les gens optent pour le service en personne plutôt qu'en ligne,*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis notre audit de 2013, ServiceOntario a élargi ses services en ligne. ServiceOntario a souligné que l'Ontario était devenu, en septembre 2013, la première province au Canada à proposer aux conducteurs un service de renouvellement du permis de conduire en ligne. De septembre 2013 à mai 2015, 366 219 demandes de renouvellement du permis de conduire ont été traitées en ligne, à savoir 12,2 % de toutes les transactions de renouvellement de permis de conduire en Ontario. En septembre 2014, ServiceOntario a aussi lancé le projet pilote de dépôt de demande en ligne auprès de la Cour des petites créances du ministère du Procureur général, projet autorisant le paiement des droits en ligne; en mars 2015, il a élargi ce service à tous les tribunaux de la province. En octobre 2014, ServiceOntario a lancé un service en ligne pour le traitement des demandes de permis d'agent de sécurité pour le compte du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Auparavant, les demandes devaient être présentées à un comptoir de services en personne ou expédiées par la poste. ServiceOntario nous a indiqué que ce changement avait engendré une diminution de 13 % du nombre de demandes retournées entre avril 2014 et février 2015 et que, dorénavant, plus de 80 % des demandes de permis d'agent de sécurité sont traitées en ligne.

Entre juin et août 2013, ServiceOntario a retenu les services d'un spécialiste externe en études de marché et l'a chargé de mener une étude en deux phases en vue de mieux comprendre le comportement des consommateurs à l'égard de ses modes de prestation de services. La première phase consistait en un sondage en ligne visait à recenser les obstacles à l'utilisation des services en ligne (là où l'absence d'accès à Internet n'est pas un obstacle), les différences au plan démographique et des attitudes entre les utilisateurs des services en ligne et les autres, et la probabilité que les conducteurs utilisent le mode de prestation de services en ligne de ServiceOntario. Au total, 601 consommateurs qui avaient utilisé les services en ligne de ServiceOntario au cours des six derniers mois ont été sondés. La principale constatation se dégageant du sondage en ligne est qu'il faut sensibiliser davantage la population aux services proposés en ligne. Lors d'un

atelier, il est ressorti d'une discussion portant sur les résultats du sondage à laquelle ont participé des représentants de ServiceOntario, le spécialiste en études de marché et des membres d'une agence de publicité externe que les messages devraient cibler le renouvellement des vignettes d'immatriculation (il s'agit de l'un des services les plus utilisés mais seulement de 50 % à 55 % des utilisateurs sondés savaient qu'on pouvait le faire en ligne). La seconde phase de la recherche a ciblé les consommateurs qui ignoraient qu'ils pouvaient renouveler leur vignette d'immatriculation en ligne. Le spécialiste en études de marché a vérifié l'efficacité d'une série de messages traitant du service de renouvellement en ligne afin de déterminer lesquels étaient les plus persuasifs. À la lumière des résultats du sondage, le spécialiste des études de marché a fait des recommandations sur la façon d'élaborer des messages qui encourageraient les gens à utiliser les services en ligne, et il a proposé cinq idées embryonnaires de communication à propos du renouvellement des vignettes d'immatriculation. Cette fois, c'est à la lumière des constatations de l'étude de marché que ServiceOntario est à mettre à jour son plan d'action pour favoriser une plus grande utilisation de son mode de prestation de services en ligne. Par exemple, il a mis à jour son avis de renouvellement d'immatriculation de véhicule, révisant le libellé et repensant le format du formulaire de demande dans le but d'inciter les clients à opter pour les services en ligne pour exécuter cette transaction.

En octobre 2014, ServiceOntario a entrepris un nouveau projet d'introspection comportementale. Il en est ressorti que les cinq obstacles les plus probables à l'utilisation par les clients des services en ligne de renouvellement des vignettes d'immatriculation étaient les suivants : la croyance erronée des clients que s'ils recevaient un formulaire par la poste, ils devaient transmettre leur demande par la poste; l'ignorance de l'existence de services en ligne; des préoccupations au titre de la protection de la vie privée; le risque de recevoir leur vignette en retard s'ils utilisaient les services en ligne; et l'habitude bien ancrée de se présenter à un centre de services en personne pour obtenir immédiatement leur nouvelle vignette d'immatriculation. ServiceOntario a aussi mené, en novembre 2014, une étude de faisabilité interne sur la façon de repenser le format de ses avis de renouvellement. En février 2015, après avoir expédié par la poste les avis de renouvellement arborant les nouveaux messages incitant les clients à utiliser le service de renouvellement des vignettes d'immatriculation en ligne, ServiceOntario a signalé une hausse d'utilisation des services de renouvellement en ligne de 4,3 %. Au moment de notre suivi, ServiceOntario collaborait avec le ministère des Transports en vue de remplacer la version courante de l'avis de renouvellement de la vignette d'immatriculation par une lettre ou une carte postale.

Aussi, depuis juillet 2014, les clients peuvent utiliser leurs appareils mobiles pour renouveler leur permis de conduire et leur vignette d'immatriculation, ainsi que pour commander des plaques d'immatriculation personnalisées, des trousses d'information sur les véhicules d'occasion, et des dossiers de véhicule et de conducteur. Auparavant, le site Web de ServiceOntario n'était pas adapté aux appareils mobiles.

En décembre 2014, ServiceOntario a adopté son nouveau plan stratégique d'une durée de huit ans. L'un des cinq buts du plan est de créer un cadre de conception de services centré sur les clients en vue d'échanger avec les clients et de mieux comprendre ce qui les motive à choisir un mode de prestation donné. ServiceOntario nous a indiqué que l'une de ses principales activités à cet égard en 2015 avait consisté à retenir les services d'un fournisseur et à le charger de mener des essais d'utilisabilité dans le but d'améliorer la conception de ses services en ligne.

et examiner les modifications qu'il pourrait apporter, notamment à sa stratégie d'établissement des droits, afin de promouvoir une plus grande utilisation d'Internet;

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous estimons toujours que cette recommandation devrait être mise en oeuvre.

Au moment de notre audit en 2013, seuls les droits d'enregistrement des entreprises étaient plus élevés lorsque le client utilisait les services en personne plutôt que les services en ligne. Nous avions recommandé que soit examinée la possibilité d'élargir ce genre de barème de droits à d'autres services. ServiceOntario a indiqué qu'il examinerait d'autres façons d'accélérer la transition au Web, qui pourraient inclure un barème de droits différentiels ou l'utilisation obligatoire des services électroniques. Au moment de notre suivi, ServiceOntario nous a signalé qu'il avait écarté la possibilité de recourir à des barèmes de droits différentiels, car, pour réviser les droits des services, il fallait obtenir un arrêté du Ministre et l'approbation du Conseil du Trésor. ServiceOntario a aussi indiqué qu'il avait déjà présenté de telles demandes dans le passé, mais pas récemment, et qu'elles n'avaient pas été approuvées.

Le nombre total de transactions de ServiceOntario a augmenté d'environ 7 % entre notre audit de 2012-2013 et 2014-2015, ce qui englobe une hausse de nombre de transactions en ligne. Or, le pourcentage de transactions effectuées en ligne est demeurée à hauteur de 30 % durant cette période en dépit des initiatives décrites précédemment et des efforts de ServiceOntario aussi décrits précédemment pour mieux cerner les raisons pour lesquelles les gens privilégient les services en personne. Il s'ensuit que les efforts de ServiceOntario n'ont pas encore été couronnés de succès. Nous sommes d'avis que d'autres changements s'imposent pour favoriser une hausse de l'utilisation des services en ligne.

- *examiner les moyens d'accélérer la réduction des coûts de fonctionnement dans ses centres publics de services en personne afin de les rapprocher du coût déjà plus faible des commissions payées aux centres de services en personne administrés par le secteur privé.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

ServiceOntario a précisé que, de 2011-2012 à 2013-2014, le nombre d'interactions avec des clients à ses centres publics de services en personne avait augmenté de 1,17 million (4,2 %), que ses dépenses de fonctionnement avaient diminué de 5,04 millions de dollars (3,6 %) et que le coût unitaire des transactions avait reculé de 0,38 $ (7,4 %). ServiceOntario attribue ces améliorations et la réalisation d'économies de 11 millions de dollars à de nombreuses améliorations opérationnelles et initiatives de transformation.

Durant notre audit de 2013, ServiceOntario avait calculé que la façon la plus efficace de respecter ses normes de niveau de service était de faire en sorte que chaque centre de services en personne compte 70 % d'employés à temps plein et 30 % d'employés à temps partiel. Au 1 juillet 2015, ServiceOntario était passé d'une situation où il ne comptait pratiquement aucun employé à temps plein à un ratio plus efficace de 55 % d'employés à temps plein et 45 % à temps partiel.

ServiceOntario nous a aussi indiqué qu'il avait révisé les heures d'ouverture des comptoirs de services, fermé certains centres publics de services en personne (dont l'exploitation est plus dispendieuse) et ouvert de nouveaux centres privés de services en personne (dont l'exploitation est moins dispendieuse). Les heures d'ouverture élargies de 40 centres publics de services en personne ont été réduites ou abolies. ServiceOntario a aussi réduit les heures d'ouverture dans les collectivités de plus petite taille. Il a aussi fermé six centres publics de services en personne au terme d'une analyse de l'achalandage, des conditions de location et des possibilités de consolidation. Depuis notre audit de 2013, ServiceOntario a élargi la capacité de ses centres privés de services en personne, qui sont plus efficaces. Il a ouvert cinq nouveaux centres privés, ajouté des guichets temporaires dans six autres

centres, et augmenté le nombre de guichets permanents dans 25 autres centres.

Niveaux de service

Recommandation 2

Pour disposer d'une information de gestion qui lui permettrait d'améliorer davantage ses services et d'accroître la satisfaction de la clientèle, ServiceOntario doit :

- *recueillir des données sur les temps d'attente aux heures de pointe dans les centres de services en personne qu'il administre lui-même et ceux gérés par des exploitants du secteur privé et en rendre compte, en plus de déterminer pourquoi les temps d'attente dans beaucoup des grands centres urbains de services en personne sont si longs et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit en 2013, ServiceOntario mesurait le rendement au titre du temps d'attente en utilisant la moyenne mensuelle d'échantillons prélevés uniquement auprès de centres publics de services en personne. Depuis septembre 2014, ServiceOntario a adopté une nouvelle méthodologie pour les centres tant publics que privés de services en personne afin de déterminer le lien entre le nombre de clients et le nombre de transactions, ce qui lui permet d'estimer le nombre de clients dont le temps d'attente est de plus de 20 minutes. ServiceOntario a révélé que la nouvelle méthodologie l'a aidé à repérer cinq sites additionnels où les temps d'attente sont très longs. L'analyse du Rapport sur les temps d'attente (un rapport mensuel) de septembre 2014 de ServiceOntario précise quels centres publics et privés de services en personne utilisent le système manuel de prélèvement d'échantillons de temps d'attente (222 des 290 centres). Dans ces centres, on a enregistré un taux estimatif de 92 % de clients qui ont été servis en moins de 20 minutes et on a recensé 23 centres (4 publics, 19 privés) qui présentaient des problèmes au titre des temps d'attente (c.-à-d. que le temps d'attente de plus de 20 % des clients excédait 20 minutes).

Pour améliorer encore davantage la surveillance des temps d'attente des clients dans ses plus grands centres publics de services en personne, ServiceOntario entend moderniser son système de gestion des files d'attente. À cet égard, il prévoit instaurer un système moderne, échelonnable et portable dans bon nombre de ses grands centres publics de services en personne pour gérer l'achalandage. En mars 2015, ServiceOntario a demandé une approbation interne pour le nouveau système de gestion des files d'attente, dont le coût est estimé à 3,75 millions de dollars sur cinq ans (20 centres existants passeront immédiatement au nouveau système au coût de 2,54 millions de dollars, et 16 nouveaux centres en bénéficieront plus tard au coût de 1,21 million de dollars). L'approbation d'aller de l'avant a été donnée en août 2015, et l'installation du nouveau système dans les 20 premiers centres doit se faire d'ici mai 2016. La prochaine phase d'installation du système dans les 16 autres centres sera assortie d'améliorations additionnelles, dont des fonctions robustes de production de rapports, de collecte de données, de prise de rendez-vous et de téléphonie mobile ou de messagerie textuelle.

ServiceOntario nous a signalé qu'en 2014-2015, il avait accru la capacité de ses grands centres publics urbains de services en personne à composer avec des niveaux d'achalandage à la hausse. Cinq centres ont ouvert leurs portes dans des collectivités où l'achalandage est élevé, dont Toronto, Hamilton, Brampton, Mississauga et Whitby. ServiceOntario a aussi examiné les besoins en guichets des centres privés de services en personne à l'échelle de la province, exercice ayant mené à une réaffectation de guichets et à l'ajout de nouveaux guichets dans les centres très achalandés.

- *déterminer pourquoi aucun des sept centres de contact téléphoniques n'atteignait les niveaux de service ciblés établis pour la prise en charge des appels du public, et prendre des mesures pour améliorer les taux de satisfaction de la clientèle à l'égard de ces services et des transactions en ligne;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En réponse à cette recommandation, ServiceOntario a mentionné que ses centres de contact avaient enregistré de moins bons niveaux de rendement en 2013 lors de la transition vers une nouvelle plateforme technologique de centre d'appels. Au moment de notre suivi, ServiceOntario a indiqué qu'il avait optimisé une nouvelle technologie appelée « Enterprise Contact Centre Solutions », puis amélioré les niveaux de rendement en 2014. De septembre 2014 à février 2015, le taux de succès de prise en charge des appels dans les délais ciblés a été de l'ordre de 75 % à 85 %, et le délai moyen des clients dans la file d'attente des centres de contact de ServiceOntario, de 32 secondes (mieux que la norme de service de 120 secondes de la fonction publique de l'Ontario). Pour ce qui est du taux de satisfaction des clients des centres de contact, ServiceOntario a précisé qu'il avait été de 91 % au quatrième trimestre de 2014-2015 (par rapport à 64 % au quatrième trimestre de 2012-2013).

Par ailleurs, dans le cadre de son nouveau plan stratégique de huit ans, ServiceOntario a retenu, en 2015, les services d'une agence de marketing externe pour qu'elle crée des personas d'utilisateurs reflétant les comportements des clients, utilisant à cette fin de l'information sur les besoins et les types de comportement des clients amassés au moyen de sondages et d'entrevues. ServiceOntario entend utiliser ces personas dans le cadre de son programme d'amélioration continue de ses services en ligne.

- *envisager une méthode de sondage des clients invisible au personnel au comptoir des centres de services en personne qui, autrement, serait grandement motivé à offrir les meilleurs services possible seulement le jour du sondage;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Notre audit de 2013 a révélé que les gestionnaires des centres étaient informés à l'avance de la tenue de sondages sur la satisfaction des clients, et les préposés au comptoir savaient fort bien que les clients seraient sondés, car les interviews se déroulaient devant eux. Après avoir consulté un chercheur externe spécialisé dans les études de marché, ServiceOntario a modifié le mode « en personne » de ses sondages sur la satisfaction des clients en informant les directeurs ou les gestionnaires du processus de sondage au début de l'exercice, plutôt qu'en les avisant à l'avance des dates des sondages. ServiceOntario nous a aussi indiqué que le nouveau processus de recrutement des sondeurs permettait d'écarter les amis ou les parents des employés de ServiceOntario, et que les interviews étaient menés, dans la mesure du possible, à l'extérieur du centre. Nous avons cependant constaté que ServiceOntario avait fait peu de progrès pour se conformer à notre recommandation, car les interviews avec les clients se déroulent juste à l'extérieur des centres, les préposés au comptoir étant en mesure de voir ce qui se passe. Par conséquent, il ne faut pas s'étonner si les taux de satisfaction des clients de ServiceOntario sont demeurés les mêmes malgré la révision du processus de sondage. Au moment de notre suivi, ServiceOntario a précisé qu'il n'entendait pas apporter d'autres modifications à ses méthodes de sondage.

- *concevoir une méthode qui permettrait au personnel au comptoir d'expliquer pourquoi il refuse des services, comme les transactions relatives à la carte Santé, au permis de conduire*

et à l'immatriculation des véhicules, à certains clients et utiliser ces données pour améliorer le service à la clientèle au besoin.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Au terme d'échanges avec ses employés, ServiceOntario en est venu à la conclusion que la principale raison pour laquelle certains services ne sont pas rendus à certains clients, c'est qu'ils n'apportent pas tous les documents requis lors de leur visite en personne. Cela tient au manque de cohérence des exigences au titre du renouvellement du permis de conduire et de la carte Santé. ServiceOntario nous a indiqué, au moment de notre suivi, qu'il avait entrepris de régler la question de la cohérence des documents à produire; il ne sera donc plus nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre une méthode pour expliquer pourquoi certains clients se font refuser certains services.

ServiceOntario a invité le ministère des Transports et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à discuter de la modernisation et de l'alignement des politiques et des exigences de programme (ces politiques relevant de chacun de ces ministères). ServiceOntario a aussi pris des mesures pour composer avec les refus de service concernant la carte Santé. En partenariat avec le ministère de la Santé, ServiceOntario a produit une liste plus conviviale des documents officiels à produire pour être admissible à la protection en vertu de l'Assurance-santé de l'Ontario. Il a aussi mis à jour son site Web pour faire en sorte que tous les renseignements concernant la carte Santé soient à jour et faciles à trouver. Il a aussi fait de la publicité pour rappeler aux clients quels documents ils doivent produire.

D'avril à septembre 2015, ServiceOntario a réuni des groupes de discussion constitués d'employés de première ligne afin de cerner les raisons des refus de service. Les groupes ont centré leur réflexion sur le centre public de services en personne de ServiceOntario à Brampton; ils ont constaté que 80 % des refus de service découlaient du fait que le client n'avait pas en sa possession tous les documents requis. ServiceOntario a constaté que les clients les plus touchés étaient les jeunes, les nouveaux immigrants et les gens dont l'anglais n'est pas la langue maternelle. Durant une campagne de marketing à Brampton qui s'est échelonnée sur six semaines en octobre et en novembre 2016, ServiceOntario a produit des brochures traduites en six langues, sans oublier les banderoles dans le site Web et la publicité imprimée. Cependant, ServiceOntario nous a informé que les modifications au centre même n'ont pas engendré d'améliorations importantes à Brampton, car les visiteurs devaient savoir à l'avance quels documents produire pour obtenir une carte Santé. Il s'ensuit que ServiceOntario a décidé de ne pas mettre en œuvre les stratégies de marketing des groupes de discussion dans d'autres centres de services en personne.

Droits d'utilisation

Recommandation 5

Pour veiller à ce que les droits d'enregistrement soient fixés à des niveaux permettant de recouvrer les coûts de la prestation des services lorsque raisonnable et pratique et satisfaire à l'exigence légale selon laquelle ces droits ne doivent pas être excessifs, ServiceOntario doit effectuer une analyse détaillée des coûts et revenus et élaborer une stratégie de restructuration des droits assortie de délais.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En octobre 2016, ServiceOntario a mené à terme une analyse des dépenses de chacun des secteurs d'activité qu'il administre de bout en bout : données de l'état civil, enregistrement des entreprises, biens personnels et biens immobiliers. C'était la première fois que ServiceOntario effectuait ce genre d'analyse. Il s'agissait de calculer le coût par transaction de chacun des secteurs d'activité. Tout comme nous l'avions constaté dans notre audit de 2015, l'analyse a révélé que ServiceOntario percevait toujours,

dans le cas de certains secteurs d'activité, des droits beaucoup plus importants que les coûts subis. Néanmoins, ServiceOntario n'avait pas utilisé cette information pour recommander la révision de ses barèmes de droits au ministre des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs.

ServiceOntario n'avait pas non plus élaboré une stratégie de restructuration des droits assortie de délais. Il s'est plutôt engagé à effectuer, après avoir mené à terme plusieurs initiatives d'amélioration, une nouvelle analyse des revenus et des droits de chacun de ces secteurs d'activité. Dans le cas des données de l'état civil, ServiceOntario s'est engagé à faire une analyse détaillée des droits durant le dernier trimestre de 2015-2016 ou le premier trimestre de 2016-2017 (une fois l'initiative des certificats de naissance en polymère, lancée en avril 2015, pleinement mise en oeuvre). Il n'avait pas encore établi un échéancier pour l'analyse des droits d'enregistrement des entreprises, mais il prévoyait le faire avant le lancement du nouveau Système d'information sur les entreprises de l'Ontario, qui avait été reporté car une loi doit être adoptée pour autoriser son utilisation de nouveaux services électroniques. ServiceOntario n'a pas, non plus, pu fournir un échéancier pour l'analyse des droits liés aux biens personnels, s'en tenant à souligner qu'elle ne sera effectuée qu'après le renouvellement du système d'enregistrement des biens personnels, projet qui, dans l'immédiat, n'est pas assorti d'un échéancier. Enfin, le Ministère n'entend pas actualiser l'analyse des droits visant les transactions liées aux biens immobiliers, même s'il est prévu que ces droits augmenteront le 2 novembre 2015 et chaque année par la suite en raison de l'application de la formule de rajustement en fonction de l'inflation prescrite dans l'arrêté du Ministre daté du 16 décembre 2010.

Délivrance et gestion des licences, des certificats, des enregistrements et des permis

Recommandation 4

Pour améliorer les services et la sécurité entourant la délivrance et la gestion des licences, certificats, enregistrements et permis qu'il administre, ServiceOntario doit :

- *auditer un nombre suffisant de répondants qui garantissent les demandes de certificat de naissance,*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous estimons qu'il demeure prudent pour ServiceOntario de vérifier de façon aléatoire les renseignements à propos des répondants en vue de faciliter le contrôle de l'exactitude des renseignements concernant le demandeur.

Détails

La *Loi sur les statistiques de l'état civil* stipule que les demandes de certificats de naissance pour toute personne de plus de neuf ans doivent être garanties par un répondant. Une fois cette exigence adoptée en 2001, le personnel de ServiceOntario a entrepris de procéder régulièrement à des audits au hasard de répondants ayant garanti une demande afin de valider leurs qualités, dont avoir la citoyenneté canadienne, connaître le demandeur depuis au moins deux ans, et exercer une fonction publique ou une profession satisfaisant aux dispositions de la Loi.

En 2014, ServiceOntario a effectué une analyse de l'efficacité des audits des répondants des demandes de certificat de naissance. Il en est venu à la conclusion que l'audit des répondants n'ajoutait pas de valeur au processus courant d'examen des demandes pour ce qui est de la vérification de l'admissibilité des demandeurs. ServiceOntario a indiqué que le processus actuel d'audit des répondants ne sert qu'à vérifier les qualités du répondant et non à déterminer si le demandeur a droit à un certificat de naissance ou si l'information fournie à propos du demandeur est correcte. On a donc mis

fin au processus d'audit en août 2014. Cependant, ServiceOntario maintiendra l'obligation de fournir des renseignements à propos du répondant car, au besoin, ceux-ci pourront servir à vérifier si les déclarations faites par un demandeur sont exactes. Pour ce qui est de vérifier l'admissibilité des demandeurs, ServiceOntario maintiendra son processus d'authentification actuel en comparant l'information fournie par le demandeur à l'acte de naissance au dossier.

et envisager de convertir son certificat de naissance sur papier au nouveau modèle en polymère et à la nouvelle norme de conception afin de réduire les risques de vol d'identité, de contrefaçon et de perte;
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

ServiceOntario a décidé d'adopter le certificat de naissance en polymère au terme d'une analyse additionnelle de la faisabilité de cette initiative en évaluant les coûts et en examinant les expériences d'autres administrations gouvernementales canadiennes. En avril 2015, ServiceOntario a commencé à délivrer des certificats de naissance en polymère.

- *réévaluer les processus en vigueur et la surveillance du personnel au comptoir des centres de services en personne pour que les politiques et procédures de traitement des transactions à risque plus élevé soient mieux respectées et que les clients présentent les bons documents au moment de la demande de carte Santé;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

Lors de notre audit de 2013, nous avons constaté que les processus d'assurance de la qualité de ServiceOntario repéraient un nombre très élevé d'erreurs lors du traitement des transactions même si le personnel bénéficiait d'un soutien continu pour ce qui est du traitement des transactions à risque élevé et des transactions exigeant une interprétation de la politique et une décision. En février 2015, ServiceOntario a lancé le Projet d'amélioration de ServiceOntario en vue de régler les erreurs de traitement constatés dans le cadre de ses audits d'assurance de la qualité, surtout dans les cas où des documents originaux ne peuvent être authentifiés électroniquement aux fins des évaluations faites lors de l'enregistrement initial (par exemple un formulaire de répondant utilisé en lieu d'un document de preuve de résidence).

Dans le cadre du projet, on a constitué un groupe de travail composé d'experts en la matière qui ont analysé les transactions de carte Santé susceptibles d'être à risque élevé, puis ont formulé des recommandations sur les façons d'atténuer les risques. La première phase du projet a été menée à terme en février 2015. Le groupe de travail a notamment recommandé de donner de la formation additionnelle au personnel, d'améliorer les procédures et lignes directrices destinées aux préposés au comptoir, et d'imposer qu'un gestionnaire passe en revue les documents avant qu'un préposé au comptoir ne complète une transaction à risque élevé. ServiceOntario a entrepris de développer et de mettre en oeuvre ces recommandations durant la seconde phase du projet amorcé en avril 2015 et qui doit être achevée d'ici le 31 mars 2016.

- *compléter sa conversion longtemps retardée des anciennes cartes Santé rouge et blanc pour que tous les Ontariens utilisent des cartes Santé avec photo plus sécuritaires qui réduisent le risque de fraude;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2018.

Détails

En février 2015, le gouvernement a approuvé la stratégie de ServiceOntario, toutes les cartes Santé rouge et blanc devant être retirées de la circulation d'ici la fin de 2018. À l'interne, un délai plus court – d'ici la fin de 2017 – a été fixé à cet

égard. ServiceOntario a signalé que d'avril 2013 au 31 mars 2015, le nombre de titulaires de carte invités chaque semaine à adopter la nouvelle carte Santé avec photo est passé de 750 à 24 000. Il a aussi révélé que 360 986 conversions avaient été effectuées en 2014-2015 (une augmentation de 79 % par rapport à 2013-2014). Au total, plus de 436 000 cartes rouge et blanc ont été retirées de la circulation en 2014-2015 (une augmentation de près de 100 % par rapport aux années précédentes). Les raisons ayant motivé leur retrait englobent le décès du titulaire de la carte et l'annulation de cartes inactives par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Au 31 juillet 2015, quelque 200 000 conversions avaient été complétées depuis le 1er avril 2015. Au 31 mars 2015, il restait 2,5 millions de cartes rouge et blanc en circulation, comparativement à 3,18 millions de cartes au 31 mars 2013.

- *examiner les avantages et les économies susceptibles de découler de la création d'une carte intelligente pouvant remplacer plus d'une carte d'identité gouvernementale, et fixer des délais de réalisation;*

  État : En voie de mise en oeuvre. Il s'agit d'un projet à long terme s'échelonnant sur cinq années, voire davantage.

Détails

En septembre 2014, ServiceOntario a constitué un groupe de discussion qui a consulté les ministères des Transports, de la Santé et des Soins de longue durée, ainsi que des Richesses naturelles et des Forêts. Le groupe a conclu que l'adoption d'une carte unique n'était pas faisable en se fondant uniquement sur les économies résultant de la production d'un seul type de carte. Le groupe estimait qu'il faudrait aussi quantifier les avantages et les économies engendrés au titre des programmes des ministères découlant d'un fonctionnement plus efficient attribuable à l'utilisation d'une carte commune, notamment la réduction des efforts à déployer par chaque secteur de programme pour saisir des données sur les clients et l'échange d'information entre les programmes. Selon ServiceOntario, sans tenir compte des gains d'efficience opérationnelle des secteurs de programme, les facteurs contribuant aux projections financières négatives englobaient le coût initial d'enregistrement des clients, les processus d'harmonisation des données sur les clients et la structure de rémunération courante du contrat de fabrication. ServiceOntario et les ministères partenaires avaient prévu, exception faite des gains d'efficience opérationnelle des secteurs de programme, réaliser des économies nettes d'environ 500 000 $ (au plus tôt durant la sixième année de mise en oeuvre), en tenant compte d'une période de recouvrement de 12 ans et d'une valeur actualisée nette négative de 7 millions de dollars au terme d'une période de 10 ans.

ServiceOntario a aussi retenu, en 2014, les services d'une firme externe pour exécuter une analyse intergouvernementale et préparer une analyse de rentabilité aux fins de l'adoption par l'Ontario des cartes intelligentes. D'après ServiceOntario, les travaux de recherche de cette firme ont révélé que l'adoption d'une carte intelligente intégrée est essentielle à la conversion des services gouvernementaux à un mode de type « guichet unique » et aide à réduire la fraude.

Au moment de notre suivi, ServiceOntario était à préparer une analyse de rentabilité plus vaste et plus détaillée où on tiendrait compte des gains d'efficience opérationnelle des ministères résultant de l'adoption d'une stratégie pangouvernementale en matière d'identité et de gouvernement numérique, ainsi que d'une carte intelligente commune. ServiceOntario nous a indiqué qu'il entendait mener à terme d'ici la fin du premier trimestre de 2016-2017 l'évaluation technique, l'examen préliminaire des politiques et les consultations initiales.

- *améliorer les exigences de vérification des demandes pour que les véhicules immatriculés*

comme véhicules agricoles, et donc assujettis à des droits annuels beaucoup moins élevés que les autres véhicules utilitaires, soient effectivement utilisés à des fins agricoles;

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le 1er janvier 2015, le ministère des Transports a adopté un nouveau processus exigeant des propriétaires immatriculant un véhicule agricole qu'ils présentent une preuve qu'ils possèdent une entreprise agricole. Les preuves acceptables à cet égard comprennent les cartes de membre d'une organisation agricole agréée, les certificats d'exemption liée au revenu agricole brut, les lettres d'exemption pour motif religieux du Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales et les lettres d'Agricorp où figure le numéro d'enregistrement de l'entreprise agricole. Pour assurer l'uniformité des preuves de propriété d'une entreprise agricole à l'échelle de tous les ministères, le ministère des Transports a aligné la définition du terme « agriculteur » du *Code de la route* sur la définition utilisée par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales dans la *Loi sur l'inscription des entreprises agricoles et le financement des organismes agricoles*.

- *améliorer les processus de délivrance des permis de stationnement accessible et introduire des changements qui faciliteraient l'identification des contrevenants.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2015.

Détails

Vers la fin de 2013, ServiceOntario a consulté les municipalités à propos du suivi du nombre de permis de stationnement accessible saisis par leur service de police. Il en a résulté que ServiceOntario a établi un processus révisé pour que les municipalités puissent rendre compte des permis saisis et les retourner.

D'ici le 31 décembre 2015, ServiceOntario adoptera une nouvelle politique à propos des permis de stationnement accessible où le client devra produire une pièce d'identité (ou une preuve d'autorisation s'il agit au nom de quelqu'un d'autre) pour obtenir un nouveau permis ou renouveler un permis. Vers la fin de 2015, ServiceOntario entend aussi procéder au recoupement des permis de stationnement et des certificats de décès délivrés par le Bureau du registraire général de l'Ontario dans le but d'annuler les permis de stationnement des personnes décédées.

Au moment de notre suivi, ServiceOntario planifiait aussi un processus d'approvisionnement où les fournisseurs seraient autorisés à soumettre des propositions pour la production de permis de stationnement satisfaisant aux exigences de sécurité, de durabilité et de rapport coût-efficacité de l'Ontario. Il est à rassembler de l'information sur les caractéristiques de sécurité requises au titre de la résistance au doublage; de la résistance à la falsification, à l'effaçage et aux modifications; et de la résistance à la contrefaçon (par exemple des hologrammes ou l'embossage). Au moment de notre suivi, ServiceOntario n'avait pas encore établi d'échéancier pour mener à terme le processus d'approvisionnement.

Dans notre rapport de 2013, ServiceOntario avait indiqué qu'il envisagerait la possibilité de collaborer avec le ministère des Transports en vue d'intégrer le programme de permis de stationnement accessible dans le projet de modernisation des rapports médicaux. Cela permettrait aux professionnels réglementés de la santé de faciliter la soumission directe des demandes approuvées de permis de stationnement accessible et la production immédiate de permis temporaires. Depuis, ServiceOntario collabore avec le ministère des Transports à la réalisation de cette initiative pluriannuelle, renommée « Electronic Submissions for Medical Review » (soumissions électroniques des dossiers médicaux), qui répondra aux besoins du programme des permis de stationnement accessible. Au moment de notre suivi, ServiceOntario et

le ministère des Transports avaient mené à terme leurs échanges initiaux sur la faisabilité, mais aucun échéancier n'avait été arrêté pour le projet.

Contrôle de la qualité du traitement des transactions

Recommandation 5

Pour que les transactions soient traitées conformément à la loi et aux procédures établies et réduire le risque de fraude et d'abus des documents d'identification délivrés par le gouvernement, ServiceOntario doit :

- *déterminer régulièrement lors de ses activités d'audit les types et la fréquence des erreurs repérées qui peuvent servir à orienter la formation du personnel ainsi que les modifications à apporter à ses systèmes et procédures afin de réduire les taux élevés d'erreurs de transaction commises par bon nombre de ses centres de service;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2016.

Détails

Au début de 2014, ServiceOntario a constitué un groupe de travail dans le cadre du Projet d'amélioration de la qualité du service afin d'améliorer le traitement des transactions liées aux conducteurs et aux véhicules. ServiceOntario nous a indiqué que le groupe de travail s'était penché sur les erreurs de traitement repérés durant leurs audits et que les données sur le rendement financier révélaient un taux d'exactitude de 99,95 % (en ne tenant compte que des erreurs les plus importantes) lors du traitement des transactions, ce qui correspond à environ 500 défauts importants par million de transactions. ServiceOntario nous a signalé que depuis notre audit de 2013, il avait apporté des changements importants au Système de contrôle et de délivrance, système utilisé par le ministère des Transports pour traiter et consigner les transactions liées aux conducteurs et aux véhicules. Dorénavant, seules les erreurs les plus importantes sont repérées et signalées, ce qui lui donne une cible sur laquelle concentrer ses efforts. En novembre 2013, ServiceOntario a adopté l'analyse de données pour surveiller les transactions du Système de contrôle et de délivrance. Certaines des fonctions du logiciel d'audit visent la détection et la correction d'erreurs de traitement et le repérage des cas de transactions multiples où une seule transaction aurait suffi. En plus de produire des rapports d'analyse de données pour la direction, la gestion de ServiceOntario est dorénavant en mesure de compiler les résultats par région, gestionnaire, bureau ou exploitant, l'autorisant ainsi à améliorer constamment son fonctionnement. ServiceOntario nous a avisés que ces données ne sont pas regroupées par région, mais qu'il examinait des options pour faciliter l'accès de divers groupes internes aux données régionales.

Au moment de notre suivi, ServiceOntario était à évaluer la possibilité d'élargir son utilisation de l'analyse de données à d'autres secteurs d'activité, dont l'analyse des transactions liées à la carte Santé; aucun échéancier n'a été établi pour effectuer cette analyse. En plus d'examiner la possibilité d'utiliser des outils d'analyse de données pour repérer les erreurs, tel que mentionné précédemment, en février 2015, dans le cadre du Projet d'amélioration de ServiceOntario, des recommandations ont été formulées en vue d'améliorer la formation, les lignes directrices et la surveillance par la gestion des transactions à risque élevé liées à la carte Santé. Depuis avril 2015, ServiceOntario s'emploie à mettre en oeuvre les recommandations et s'attend à avoir mené cet exercice à terme d'ici le 31 mars 2016.

ServiceOntario améliore aussi son Programme d'audit d'assurance de la qualité, qui fournit des diagnostics de rendement en évaluant l'intégrité des programmes, l'expérience des clients, la gestion des stocks et la surveillance financière. Ce programme a été mis en oeuvre en 2006 pour s'assurer que la prestation des services était conforme aux politiques des programmes. Les améliorations au programme découlent de notre audit de 2013, d'un rapport d'audit interne de 2014, et des meilleures

pratiques de l'industrie en matière d'assurance de la qualité et de gestion du risque. La version renouvelée du programme a été mise en oeuvre en juillet 2015 dans les centres tant publics que privés de services en personne.

- *recommander à ses ministères partenaires de renforcer les contrôles de traitement automatisés et autres afin d'améliorer la sécurité et l'intégrité des bases de données d'enregistrement et de délivrance des permis;*
ServiceOntario s'est engagé à mettre pleinement en oeuvre la mesure recommandée d'ici le 31 mars 2016.

Détails

Depuis notre audit de 2013, ServiceOntario a collaboré avec ses ministères partenaires, dont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports, à améliorer la sécurité et l'intégrité des bases de données d'enregistrement et de délivrance en échangeant avec eux des renseignements provenant de la base de données statistiques sur l'état civil. Par exemple, ServiceOntario s'est employé à échanger davantage de données sur les naissances, les changements de nom et les décès avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports, mettant à jour leurs bases de données sur la carte Santé, les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules. Des ententes révisées d'échange de données conclues avec les deux ministères en 2013 et en 2014 prévoient l'échange de renseignements concernant l'enregistrement des décès. ServiceOntario affirme qu'il entreprendra à l'automne 2015 l'évaluation des processus d'échange de données sur les naissances tirées de la base de données sur l'état civil avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée afin de finaliser les nouveaux processus d'ici le 31 mars 2016. Par exemple, ServiceOntario entendait modifier l'enregistrement d'une naissance dans le cas d'un changement de nom et fournir l'information au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

- *améliorer ses systèmes d'annulation des documents d'identification pour les personnes décédées;*
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En plus de transmettre régulièrement des avis de décès au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et au ministère des Transports, ServiceOntario a échangé des rapports de données historiques sur les décès avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, et ces données ont été comparées avec celles de la base de données de la carte Santé. Ainsi, il a été possible de repérer et de désactiver 29 627 cartes Santé qui étaient toujours en circulation même si leur titulaire était décédé. ServiceOntario s'attend à effectuer d'autres analyses découlant de la comparaison partielle de données afin d'apporter d'autres changements aux systèmes de notification des décès.

- *coordonner avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports et le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée l'introduction de mesures telles qu'un partage limité des adresses à jour entre les bases de données afin d'atténuer les risques posés par des documents d'identification erronés ou en double.*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

ServiceOntario a indiqué que l'échange de renseignements sur les changements d'adresse entre les bases de données des ministères, dont l'information concernant les dossiers de la carte Santé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les dossiers d'enregistrement des permis de conduire et d'immatriculation du ministère des Transports,

dépendra de l'élaboration d'un cadre stratégique facilitant une intégration encore plus grande (dont le concept de carte intelligente, abordé en détail dans la recommandation 4 et conférant les pouvoirs requis en vertu des politiques ou de la loi aux fins de l'échange de données. Cela s'impose car l'échange d'information sur les changements d'adresse doit passer par des consultations stratégiques et juridiques auxquelles participeront plusieurs ministères et le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, ainsi que par la révision d'ententes existantes avec les ministères partenaires. Voilà pourquoi ServiceOntario a décidé que les modifications visant à autoriser l'échange de renseignements sur les changements d'adresse seront définies au moment de l'élaboration de l'analyse de rentabilité de la carte intelligente. Aucune date n'a été fixée en lien avec cette analyse.

Néanmoins, tel que mentionné précédemment, ServiceOntario a fait des progrès dans d'autres domaines, dont l'échange de rapports sur des données de décès tirées de la base de données sur l'état civil avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports. Il a aussi engagé des discussions avec le premier à propos de l'échange de renseignements sur les changements de nom.

Surveillance de la performance en TI de teranet

Recommandation 6

Pour mieux assurer la fiabilité et la disponibilité continues du système électronique d'enregistrement immobilier de l'Ontario, ServiceOntario doit obtenir une assurance indépendante que les rapports de performance, plans de reprise après sinistre et mesures de sécurité de Teranet répondent aux normes de l'industrie et sont validés de façon systématique.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

À la lumière de notre recommandation, ServiceOntario et Teranet ont convenu de retenir les services d'une firme externe ayant des compétences en gestion, en audit et en TI pour examiner la conception des contrôles des services électroniques d'enregistrement foncier, dont la reprise après sinistre, la structure organisationnelle, l'accès des utilisateurs aux données et les rapports de performance mensuels. La firme a produit un rapport dans lequel elle précise qu'à tous les égards importants, Teranet respecte les objectifs de contrôle prévus dans l'entente avec le ministère des Services gouvernementaux pour que le système fonctionne de façon fiable et comme prévu à compter du 30 avril 2014. Elle y affirme aussi que les contrôles mis en oeuvre étaient bien conçus pour fournir une assurance raisonnable que les systèmes fonctionnaient de façon efficace.

En mai 2015, ServiceOntario a reçu un rapport d'audit détaillé de la firme faisant état de données probantes attestant que les contrôles identifiés au 30 avril 2014 étaient bien en place chez Teranet et qu'ils avaient fonctionné de façon efficace durant la période d'un an allant du 1er avril 2014 au 31 mars 2015. ServiceOntario continuera à recevoir de tels rapports chaque année.

ServiceOntario doit aussi tester périodiquement sa copie du logiciel de programme d'enregistrement foncier.

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous maintenons que ServiceOntario devrait vérifier de façon indépendante le logiciel du système d'enregistrement foncier pour s'assurer qu'il peut l'utiliser sans le soutien et la collaboration de Teranet.

Détails

ServiceOntario a décidé de ne pas tester périodiquement et de façon indépendante le code source, car les coûts sont trop élevés. Il s'en remettra plutôt aux audits annuels d'un auditeur externe afin de continuer à valider l'efficacité des contrôles opérationnels de Teranet au titre des services électroniques d'enregistrement foncier.

Les recherches de ServiceOntario pour trouver une façon économique de vérifier et de tester de façon indépendante sa copie du logiciel du programme d'enregistrement foncier révèlent que le processus exigerait la mise en oeuvre et le maintien d'un système de TI équivalent. ServiceOntario nous a indiqué qu'il avait reçu de Teranet une estimation du coût d'acquisition de systèmes de TI et de vérification du code source, à savoir environ 3 millions de dollars la première année et 320 000 $ par année par la suite.

ServiceOntario a consulté des fournisseurs externes sur l'étendue des efforts requis pour convenir d'un arrangement qui lui permettrait de se fier à sa copie du code source. Il est ressorti de ces consultations que les coûts et les ressources nécessaires seraient appréciables en raison de la courbe d'apprentissage avec laquelle tout développeur autre que Teranet devrait composer pour rebâtir le système. ServiceOntario a aussi examiné l'estimation de Teranet transmise au Groupement pour l'intégration des Services gouvernementaux et dans laquelle il est indiqué que la duplication du système constituerait une mauvaise utilisation de ressources alors que figurent des dispositions de rechange pour assurer la continuité des opérations dans l'entente conclue entre le Ministère et Teranet. L'entente prévoit des dispositions pour un transfert ordonné du système d'enregistrement foncier soit vers ServiceOntario, soit vers un autre fournisseur de services.

En ne donnant pas suite à notre recommandation, ServiceOntario ignore toujours s'il dispose d'une copie fiable du logiciel du programme d'enregistrement foncier, voire même si la copie dont il dispose est complète et fonctionnelle.

Chapitre 4 **Ministère des Services sociaux et communautaires**

Section 4.10 Lutte contre la violence faite aux femmes

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.10, *Rapport annuel 2013*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	2		2		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	3	1		2	
Recommandation 5	2			2	
Recommandation 6	1		1		
Recommandation 7	2		2		
Recommandation 8	2	1	1		
Total	**15**	**2**	**9**	**4**	**0**
%	**100**	**13**	**60**	**27**	**0**

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) offre certains programmes et services communautaires pour aider les femmes et leurs enfants victimes de violence familiale à trouver la sécurité et à rebâtir leur vie.

Le Ministère verse des paiements de transfert à plus de 200 organismes communautaires sans but lucratif, qui sont administrés par un conseil d'administration bénévole, pour qu'ils fournissent des soutiens et services aux femmes maltraitées et à leurs enfants. En 2014-2015, le Ministère a versé 145 millions de dollars en paiements de transfert (142 millions en 2012-2013), dont 83 millions pour l'exploitation de 96 refuges (82 millions pour 95 refuges en 2012-2013) et 62 millions pour d'autres services de soutien (60 millions en 2012-2013), notamment la consultation communautaire, les lignes d'aide téléphonique

et les services d'aide à la recherche de logement permanent.

Au cours de la dernière décennie, l'Ontario a diffusé deux plans d'action pour lutter contre la violence faite aux femmes (VFF) : le Plan d'action contre la violence familiale (2004) et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel (2011). En outre, en 2009, le Conseil consultatif de lutte contre la violence familiale (le Conseil), créé par la ministre déléguée à la Condition féminine, a publié un rapport contenant 45 recommandations pour améliorer le système de services offerts aux femmes maltraitées et à leurs enfants. La Direction générale de la condition féminine de l'Ontario (la Direction générale) est chargée de coordonner la mise en oeuvre des plans d'action et des recommandations du Conseil.

Nous avions indiqué dans notre *Rapport annuel 2013* que nous nous attendions à ce que le gouvernement ait déterminé en 2013 si le Plan d'action contre la violence familiale de 2004 répondait à ses objectifs de prévenir la violence familiale et d'améliorer les soutiens aux femmes maltraitées et à leurs enfants. Cependant, les rapports d'étape rendus publics par la Direction générale étaient surtout de nature anecdotique et ne présentent pas de mises à jour claires de l'état de la mise en oeuvre de chaque engagement.

Entre-temps, les données de Statistique Canada sur la prévalence de la violence familiale avant et après la parution du plan de 2004 montraient une légère amélioration seulement en Ontario. En effet, le pourcentage de femmes qui disaient être victimes de violence conjugale était passé de 7 % en 1999 à 6,3 % en 2009.

Voici certaines de nos observations principales :

- Le Ministère ne disposait pas des renseignements voulus pour déterminer la demande insatisfaite de services et pour affecter en conséquence les ressources nécessaires pour remédier aux lacunes. Par exemple, en 2011-2012, les refuges d'urgence ont déclaré qu'ils avaient refusé l'admission à près de 15 000 femmes, soit 56 % de celles qui avaient fait appel à leur aide. Ce chiffre surestimait toutefois la demande non satisfaite, car le Ministère n'avait pas fait de suivi du nombre de femmes aiguillées vers un autre organisme qui leur avait fourni des services.
- Le financement ministériel versé aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert était en général fonction des montants qu'ils avaient reçus les années précédentes, sans lien ou presque avec les besoins cernés ou le rendement antérieur. Nous avons ainsi relevé des écarts importants au titre des coûts unitaires entre les organismes offrant des services similaires. En 2011-2012, le financement annuel approuvé par le Ministère pour les refuges d'urgence de 10 lits variait entre 334 000 $ et 624 000 $, ce qui situait le coût des soins offerts par les organismes dans une fourchette de 90 $ à 575 $ par jour.
- Le sondage du Ministère sur la satisfaction de la clientèle n'était pas très utile en raison du faible taux de réponse. En effet, aucun questionnaire n'a été rempli pour 20 % des organismes et moins de 10 questionnaires l'ont été pour une autre tranche de 40 %.
- En 2009, une évaluation de l'état des refuges a relevé plus de 500 lacunes de sécurité à corriger. Le 31 mars 2012, le Ministère avait accordé du financement pour seulement 10 % de ces lacunes, mais ignorait si les projets financés avaient été réalisés ou si les organismes avaient payé eux-mêmes pour corriger les autres problèmes.
- Malgré les recommandations que nous avions formulées dans nos audits de 1994 et de 2001 portant sur les programmes et services de lutte contre la VFF, le Ministère n'a toujours pas élaboré de normes, de directives en matière de service ou de lignes directrices relatives aux services offerts au moyen du financement pour la lutte contre la VFF, notamment en ce qui concerne les niveaux de dotation minimums ainsi que les critères

d'admission et de départ pour les refuges d'urgence.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour y donner suite.

Comité permanent des comptes publics

En novembre 2014, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience sur notre audit. En mars 2015, il a déposé un rapport à l'Assemblée législative découlant de cette audience. Il a approuvé nos constatations et recommandations et a publié neuf autres recommandations. La Direction générale et le Ministère ont présenté un compte rendu au Comité à la fin de juillet 2015. Les recommandations du Comité et l'état de leur mise en oeuvre sont exposés au chapitre 7.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, la Direction générale et le Ministère nous ont fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations. Selon l'information reçue, deux recommandations ont été pleinement mises en oeuvre et des progrès ont été accomplis dans l'application de nombreuses autres. Cependant, peu de progrès ont été faits pour près d'un quart de nos recommandations, dont certaines concernaient la capacité de répondre à la demande de services. Particulièrement, le Ministère ne disposait pas d'information sur les listes d'attente pour les services et ne savait pas si les femmes aiguillées vers d'autres organismes avaient effectivement reçu des services. De plus, le Ministère avait pris peu de mesures pour corriger les lacunes de sécurité constatées en 2009 dans les refuges abritant les femmes violentées. Le Ministère estime que parce que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont exploités de façon autonome, ils sont responsables de l'entretien de leurs propres établissements. Il a conclu un marché pour évaluer l'état des immeubles au cours des cinq prochaines années. L'ordre de priorité des lacunes en matière de sécurité sera établi seulement après que toutes les évaluations auront été faites.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Initiatives provinciales

Recommandation 1

Pour évaluer si le Plan d'action contre la violence familiale et le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel ont réduit la violence familiale et la violence à caractère sexuel et amélioré les soutiens offerts aux femmes qui ont été victimes de violence et à leurs enfants, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario doit veiller à ce que les engagements contenus dans les plans d'action s'accompagnent d'objectifs ou de cibles mesurables et à ce que les progrès à cet égard fassent l'objet d'une évaluation et d'un compte rendu à intervalles réguliers.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici le début de 2016-2017

Détails

La Direction générale nous a informés qu'elle n'a pas l'intention de produire d'autres rapports d'étape sur le Plan d'action contre la violence familiale de la province, qui a été publié en 2004 et a pris fin en 2008.

Le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel était une initiative quadriennale qui a duré de mars 2011 à mars 2015. Au terme du PSV, la Direction générale a préparé un tableau résumant les engagements pris par divers ministères, les initiatives conçues pour remplir ces engagements ainsi que leur état et leurs résultats. Nous avons remarqué que des objectifs avaient été fixés pour

bon nombre de ces initiatives et que les progrès avaient été évalués ou seraient évalués en fonction des mesures axées à la fois sur les activités et sur les résultats. Par exemple, concernant l'engagement d'élaborer et d'offrir des programmes de formation et de sensibilisation aux fournisseurs de services et aux professionnels dans les collectivités, les progrès ont été évalués en fonction du nombre de séances de formation tenues et du nombre d'organismes et de participants qui y ont assisté. Les progrès étaient aussi fondés sur le pourcentage des répondants au sondage après la formation, qui ont indiqué qu'ils étaient mieux outillés pour identifier et appuyer les survivantes de la violence. À notre avis, il aurait aussi été utile de sonder les bénéficiaires des services afin de déterminer leur satisfaction à l'égard des services reçus et de la capacité des fournisseurs de services de répondre à leurs besoins. Au moment de notre suivi, la dernière mise à jour, datant d'avril 2015, était destinée à des fins internes seulement. Nous avons appris de la Direction générale qu'elle n'avait toujours pas fixé la date de la publication des derniers résultats sur son site Web.

En mars 2015, le gouvernement a lancé le nouveau plan d'action pour mettre fin à la violence et au harcèlement sexuels, appelé *Ce n'est jamais acceptable*. Le plan prévoit différentes façons de surveiller les progrès : intégrer des indicateurs de rendement aux résultats mesurés des initiatives associées au plan; réaliser des enquêtes et des sondages pour évaluer les expériences et les attitudes changeantes des personnes relativement à la violence et au harcèlement sexuels; et décrire les virages culturels au moyen de l'analyse des données.

La Direction générale nous a fait savoir qu'elle avait effectué une enquête sur les attitudes en mars 2015 afin de dégager les attitudes prévalentes à l'entrée en vigueur du plan d'action. Les résultats d'enquêtes futures serviront à évaluer les changements dans les attitudes et les expériences de la population concernée.

Au moment de notre suivi, la Direction générale avait convoqué un groupe de travail pour élaborer et mettre en œuvre des mesures, des objectifs et des cibles de rendement d'ici le début de 2016-2017 pour les initiatives s'inscrivant dans le nouveau plan d'action pour mettre fin à la violence et au harcèlement sexuels. Le groupe de travail doit aussi évaluer les progrès réalisés dans ces initiatives au moyen des indicateurs qui seront bientôt établis. Il est prévu dans le plan d'action qu'une mise à jour des progrès sera présentée aux Ontariens à la date du premier anniversaire de sa mise en œuvre. La Direction générale a fait savoir qu'elle n'avait pas déterminé à quelle fréquence les autres rapports seraient diffusés.

Services d'hébergement, de logement et de consultation pour les victimes de violence familiale

Recommandation 2

Pour s'assurer que les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert aux femmes maltraitées et à leurs enfants respectent une norme de qualité acceptable et raisonnablement constante, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *établir des normes de qualité acceptable pour les services des refuges, plus particulièrement en ce qui a trait aux admissions, aux niveaux de dotation minimums et aux vérifications périodiques des antécédents du personnel des refuges par le Centre d'information de la police canadienne.*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici la mi-2016

Détails

Depuis notre audit, le Ministère a élaboré le *Guide des normes relatives aux refuges d'urgence* pour offrir une orientation quant au type de politiques et de procédures que les refuges doivent adopter dans six domaines particuliers : l'accès aux services, les droits et les responsabilités des clients, les normes de programme, le personnel et les bénévoles, la santé et la sécurité, et la surveillance et l'évaluation des services. Le Ministère a consulté presque tous les refuges subventionnés ainsi que des experts de

l'ambassade, et a intégré leurs commentaires à ses normes lorsqu'il estimait opportun de le faire. Il compte mettre pleinement en œuvre le Guide d'ici la mi-2016. Il a aussi précisé que les contrats de service passés avec les refuges pour 2016-2017 stipulaient qu'ils doivent se conformer à ces directives.

Le Ministère est toujours d'avis que les refuges doivent mener leurs opérations quotidiennes avec flexibilité et être raisonnablement autonomes pour répondre aux demandes régionales et démographiques, tout en rendant des comptes à leur conseil d'administration ou à leur chef et leur conseil de direction, de même qu'au Ministère. À cet égard, il n'a pas établi de normes minimales, mais communique plutôt des orientations.

Par exemple, il est précisé dans les normes relatives à l'accès aux services du refuge que :

- le refuge doit avoir une procédure écrite qui expose les différentes raisons pour lesquelles les femmes et les personnes à leur charge sont transférées à un autre établissement;
- au moment du transfert, le personnel du refuge doit informer les femmes et les personnes à leur charge que si elles ont besoin de soutien, elles peuvent le contacter pour obtenir des renseignements supplémentaires et être aiguillées vers les ressources et services communautaires;
- le refuge doit avoir une politique écrite qui expose les raisons pour lesquelles les femmes et les personnes à leur charge peuvent être transférées à un autre refuge.

Le Ministère a fait savoir qu'il doit effectuer une analyse ultérieure de la dotation, de la rémunération et des ratios employés-lits avant de déterminer le niveau des services que les organismes doivent fournir dans ces domaines.

Depuis notre audit, le Ministère a également établi des exigences pour l'ensemble des organismes de lutte contre la VFF qu'il finance, selon lesquelles ils doivent effectuer une vérification des antécédents auprès du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) (vérification des dossiers de police en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables) pour tous ceux qui, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'organisme, sont en contact sans surveillance avec les femmes ou leurs enfants. Cette vérification doit avoir lieu avant la prestation des services et tous les trois ans par la suite. Le Ministère s'attend à ce que les organismes se conforment pleinement à cette politique d'ici avril 2016.

- *Évaluer à intervalles réguliers le rendement des organismes par rapport aux normes et prendre les mesures correctrices qui s'imposent, s'il y a lieu.*

État : En voie de mise en œuvre d'ici la mi-2016

Détails

Le Ministère reconnaît qu'il doit renforcer sa surveillance du rendement des organismes par rapport aux normes et prendre les mesures qui s'imposent. À cette fin, le Ministère a engagé, en mars 2015, trois conseillers de programme principaux pour appuyer les travaux de surveillance dans la gestion et le suivi du rendement, l'analyse des données, et l'élaboration d'un cadre d'évaluation des programmes. Il a fait savoir que le travail préliminaire lié à l'élaboration d'un outil de surveillance a été engagé. Cet outil repose sur des questions qui permettront de cerner le niveau de risque associé aux normes. Il s'inspire des mécanismes existants, tels que l'évaluation des risques et les rapports sur les incidents graves. Le Ministère s'attend à avoir pleinement mis en œuvre cette recommandation d'ici la mi-2016.

Surveillance de la prestation des services et des dépenses

Recommandation 3

Pour mieux s'assurer que les rapports trimestriels des organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui offrent des services aux femmes maltraitées et à leurs enfants fournissent des renseignements suffisants pour assurer une surveillance efficiente des dépenses

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

projet à l'élaboration d'une approche provinciale pour la production de rapports. Il nous a fait savoir que cette mesure prise en réponse à notre recommandation sera pleinement mise en oeuvre d'ici mars 2016.

Surveillance de la qualité des services fournis

Recommandation 4

Pour s'assurer que les services fournis aux femmes victimes de violence et à leurs enfants répondent à leurs besoins et sont offerts dans un environnement sûr et sécuritaire, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *étudier des moyens d'accroître le taux de réponse au sondage sur la satisfaction de la clientèle et analyser les résultats en fonction du type de service fourni.*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Le sondage volontaire sur la satisfaction de la clientèle vise à évaluer si les programmes ont accru la sécurité, le bien-être et le sentiment d'autonomie des femmes, et s'ils ont amélioré l'accessibilité et la réactivité des services de lutte contre la VFF. Au moment de notre audit, nous avions signalé que le taux de réponse au sondage était de seulement 4 % et que les répondants n'avaient pas répondu à toutes les questions.

Pour remédier à cette situation, le Ministère a analysé le taux de réponse de l'ensemble des questions du sondage précédent et éliminé ou révisé celles dont le taux de réponse était faible. Il a aussi demandé aux organismes de coter l'importance de chaque question du sondage précédent et d'éliminer celles de peu d'importance. Enfin, il a consulté les intervenants pour recueillir leurs commentaires sur le contenu du sondage révisé pour faire en sorte que les questions soient pertinentes et faciles à comprendre.

Afin d'accroître le taux de réponse global au sondage, le Ministère a encouragé les organismes à concevoir un programme pour inciter les femmes à y répondre. Il leur a demandé d'utiliser les fonds de 2 100 $ qu'il leur verse chaque année pour mener le sondage pour financer les incitatifs. Les organismes doivent rendre compte au Ministère des programmes d'incitatifs qu'ils ont mis en place.

Le sondage révisé a été réduit et compte 19 questions au lieu de 39. Dans le sondage, les femmes peuvent indiquer les services qu'elles ont reçus de l'organisme, et elles ont l'occasion d'attribuer une note à chaque service en fonction de leur degré de satisfaction. Dans l'ensemble, le sondage remanié met davantage l'accent sur les résultats des clients, leur satisfaction à l'égard des services individuels, et le temps d'attente avant de les recevoir. Le Ministère a affirmé qu'il offre aux organismes un accès en « temps réel » aux résultats du sondage qui les concernent directement, dans l'espoir qu'ils se serviront des données pour analyser les réponses et déterminer comment améliorer leurs services.

D'après le résumé provincial des résultats du sondage de 2014-2015, près de 5 900 questionnaires ont été remplis comparativement à 3 200 en 2011-2012.

- *exiger que les organismes lui soumettent périodiquement les évaluations de leurs programmes et s'assurer ensuite que les aspects auxquels il faut remédier sont corrigés et que les pratiques exemplaires sont communiquées aux autres fournisseurs de services.*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a dit qu'il avait demandé aux organismes de lutte contre la VFF de soumettre toutes les évaluations de programme effectuées (analyses, rapports, exposés, résumés d'entrevue de départ, évaluations officielles, examens documentés des résultats par le conseil, etc.). Le Ministère s'attend à ce que les

bureaux régionaux aient examiné les évaluations d'ici la fin de juin 2016.

- *mettre en oeuvre un plan pour remédier aux lacunes importantes en matière de sûreté et de sécurité repérées dans son évaluation de 2009 de l'état des immeubles.*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Selon le Ministère, puisque les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont exploités de façon autonome, ils sont responsables de l'entretien de leurs propres établissements. Il a conclu un marché avec un fournisseur pour effectuer une évaluation de l'état des immeubles de tous les organismes bénéficiaires au cours des cinq prochaines années, y compris les refuges pour les femmes victimes de violence. Les organismes peuvent utiliser l'information de l'évaluation pour appuyer leur demande de subventions d'immobilisations auprès du gouvernement. Lorsque les évaluations seront terminées en 2020, le Ministère, en consultation avec le secteur, analysera les données sur l'état des immeubles ainsi que les renseignements de programme pour établir l'ordre de priorité des travaux de sécurité matérielle et de conformité avec le code de sécurité-incendie. Cette analyse s'inscrira dans l'examen général des besoins du programme de lutte contre la VFF.

Réponse à la demande de services

Recommandation 5

Pour s'assurer de combler les besoins des femmes maltraitées et ceux de leurs enfants en matière de services, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *exiger que les organismes tiennent à jour des listes d'attente pour leurs services.*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions signalé que le Ministère ne disposait pas des renseignements voulus pour déterminer la demande insatisfaite de service et ne pouvait donc pas affecter les ressources requises pour combler cette lacune.

Depuis notre audit de 2013, le Ministère a modifié ses normes de déclaration pour les organismes bénéficiaires de paiements de transfert, qui doivent désormais déclarer le nombre de femmes figurant sur la liste d'attente durant la période de déclaration. Cependant, il ne leur demande pas de lui transmettre des renseignements ponctuels sur les listes d'attente. Ainsi, l'information sur la demande insatisfaite demeure inconnue.

- *examiner la possibilité de mettre en oeuvre un système pour déterminer si les femmes qui sont admissibles aux services d'un organisme de lutte contre la VFF, mais qui doivent être aiguillées ailleurs pour des raisons de capacité d'accueil, reçoivent effectivement les services dont elles ont besoin.*

  État : Peu ou pas de progrès

Détails

En octobre 2014, le Ministère a effectué une analyse pour déterminer si les données qu'il recueillait auprès des organismes permettaient de déterminer si la demande de services était satisfaite. Dans son analyse, le Ministère a constaté que les données disponibles présentaient plusieurs limites. En particulier, les données ne permettent pas de déterminer le nombre précis de femmes qui attendent de recevoir un service ni la période d'attente. De plus, les données recueillies ne révèlent pas si les femmes aiguillées ailleurs avaient effectivement reçu des services.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il évaluait la faisabilité d'un projet pilote pour recueillir des données afin de déterminer si les femmes aiguillées ailleurs avaient reçu des services, sans toutefois les contacter directement.

Il évaluait les moyens de recueillir des données de grande qualité sans compromettre la sécurité des femmes qui demandent des services. Son évaluation a révélé que ce projet pilote était réalisable, et il s'attend à mettre en oeuvre un plan de collecte des données au début de l'exercice 2017-2018.

Financement

Recommandation 6

Pour s'assurer que le financement versé aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert correspond à la valeur des services fournis aux femmes maltraitées et à leurs enfants et qu'il est alloué correctement pour répondre à la demande de services dans l'ensemble de la province, le ministère des Services sociaux et communautaires doit comparer et analyser à intervalles réguliers les coûts des organismes pour la prestation de services similaires dans l'ensemble de la province, faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés et s'assurer que le financement est fondé sur l'évolution des niveaux de service réels fournis.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016

Détails

Au moment de notre audit, nous avons observé que bien que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert étaient tenus de présenter un budget annuel pour obtenir des fonds pour l'exercice suivant, leur financement reposait généralement sur des données historiques, sans lien ou presque avec les besoins cernés ou le rendement antérieur. À ce moment-là, le Ministère n'avait pas effectué d'analyse afin de déterminer si la répartition des ressources dans l'ensemble de la province permettait de répondre à la demande de services.

En janvier 2015, le Ministère a terminé une analyse des données financières et de fin d'exercice déclarées par les organismes pour 2012-2013 et 2013-2014. L'analyse a examiné les écarts dans les coûts unitaires entre les régions et les organismes pour quatre des principaux programmes ministériels de lutte contre la VFF (c.-à-d. les services d'hébergement d'urgence, les services de consultation, le Programme d'aide aux enfants témoins, et le Programme d'appui transitoire et de soutien au logement). Comme notre audit de 2013, l'analyse du Ministère a révélé une grande variabilité dans les coûts unitaires (p. ex. coûts par personne, par lit, par heure de service et par service) dans les quatre programmes de lutte contre la VFF.

Le Ministère met actuellement au point un tableau de bord stratégique, qui facilitera l'analyse et la comparaison des données entre les organismes, les programmes et les régions. Le tableau de bord combinera les données financières et des programmes de service de divers niveaux (organismes, programmes et régions) et facilitera l'exécution des comparaisons (p. ex. par rapport à une « moyenne » provinciale, d'une année à l'autre ou entre des régions et entités similaires). Le Ministère croit que cet outil aidera les utilisateurs à cerner plus facilement les tendances et à surveiller les indicateurs de programme clés (dépenses, cibles de service) et permettra d'améliorer la surveillance et les rapports. Il a précisé qu'il doit régler certains problèmes techniques et améliorer l'expérience des utilisateurs, mais une fois que le tableau de bord sera finalisé, il le mettra à la disposition du personnel régional et ministériel.

L'analyse en cours et l'adoption du tableau de bord à titre d'outil pour examiner les tendances et analyser les résultats de l'ensemble des organismes, programmes et régions représentent la première étape pour donner suite à la recommandation. Cependant, le Ministère a fait savoir qu'il n'avait pas élaboré de processus pour régler les questions associées aux niveaux de service et au financement connexe, qu'il s'attend à avoir terminé au début de 2016.

Coordination

Recommandation 7

Pour améliorer la coordination de la prestation des services offerts aux femmes maltraitées et à leurs

enfants, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) doit :

- *s'assurer que les bureaux régionaux effectuent une planification efficace des services stratégiques avec les organismes et que les résultats de la planification appuient les priorités et les objectifs généraux du Ministère.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2016

Détails

Le Ministère exige de ses cinq bureaux régionaux qu'ils effectuent la planification des services stratégiques et coordonnent la prestation de leurs services. Pour ce faire, les organismes de lutte contre la VFF qu'il finance se réunissent pour discuter des questions touchant les services, les pratiques exemplaires, les nouveaux enjeux et les priorités régionales. Toutefois, notre audit de 2013 a révélé que le degré de planification stratégique effectuée variait dans les trois bureaux régionaux examinés.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait rédigé un plan stratégique de lutte contre la VFF, dont la coordination à l'échelle régionale constituait un aspect clé. Toutefois, le plan ne donnait pas de précisions sur les mesures proposées ou les résultats de la coordination. Le Ministère a présenté le plan stratégique aux bureaux régionaux et aux organismes de lutte contre la VFF à l'automne 2015. Il analyse actuellement les commentaires reçus, qu'il compte intégrer à ses lignes directrices à l'intention des bureaux régionaux.

Le Ministère a analysé l'état actuel de la planification effectuée dans les différentes régions afin d'élaborer des lignes directrices à l'intention des bureaux régionaux pour favoriser la mobilisation, la participation et la rétroaction; assurer la cohérence de leurs relations avec les organismes de lutte contre la VFF; et veiller à ce que leur planification locale cadre avec les priorités ministérielles. Le Ministère nous a informés que son analyse avait montré que même si chaque région avait élaboré un processus distinct pour la planification des services aux femmes victimes de violence, des points communs avaient été soulevés, notamment l'élimination des obstacles à la prestation des services; le renforcement de la collaboration entre les fournisseurs de services; et l'échange de pratiques exemplaires pour relever les défis et assurer la mise en oeuvre uniforme des changements dans les services et des initiatives. Le Ministère a aussi organisé un groupe de travail sur la planification du système des services régionaux, qui facilitera l'élaboration des lignes directrices et l'intégration de la planification des services à tous les contrats qui seront conclus avec des organismes de lutte contre la VFF en 2016-2017.

Le Ministère prévoyait aussi de tenir des consultations au début ou au milieu de 2015 pour solliciter des commentaires sur les améliorations apportées à la planification régionale et pour élaborer des lignes directrices d'ici la fin de l'année, qui seront mises en oeuvre au début de 2016.

- *utiliser les rapports annuels des comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale et ceux des comités créés pour gérer les ententes de collaboration entre les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de lutte contre la VFF ainsi que les ententes d'aiguillage du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement pour :*
  - *résumer les renseignements pertinents;*
  - *communiquer les possibilités d'amélioration des services et les travaux de recherche pertinents;*
  - *prendre des mesures correctrices pour remédier aux problèmes courants cernés.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016

Détails

Dans notre audit de 2013, nous avions observé que le Ministère n'analysait pas l'information soumise par les différents comités mis sur pied pour coordonner les services, dans le but de cerner les pratiques exemplaires et d'appuyer la prise de décisions touchant les programmes. Voici des exemples :

- les comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale s'efforcent de resserrer les liens et les réseaux entre les organismes communautaires pour améliorer l'intervention communautaire auprès des femmes violentées, accroître la sensibilisation et la prévention, cerner les lacunes dans les services de lutte contre la VFF et les corriger;
- les comités mis sur pied pour gérer les ententes de collaboration entre les fournisseurs de services aux femmes victimes de violence et les sociétés d'aide à l'enfance (SAE) afin d'établir des protocoles locaux entre les SAE et les organismes de lutte contre la VFF (offrant des services d'hébergement et de consultation) et de définir les situations où les deux secteurs doivent intervenir et les mesures respectives qu'ils doivent prendre;
- les comités formés pour gérer les ententes d'aiguillage entre les fournisseurs de services du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement et les fournisseurs de services de logement social. Tous les fournisseurs de services du Programme d'appui transitoire et de soutien au logement doivent conclure des ententes avec les centres locaux de coordination de l'accès au logement social pour aider les femmes maltraitées à trouver un logement.

Au moment de notre audit, le Ministère avait terminé une synthèse des rapports annuels présentés par les comités de coordination des services communautaires d'aide aux victimes de violence familiale, qui a été transmise aux directeurs régionaux et aux comités à titre d'information. Le Ministère nous a informés qu'il a aussi achevé un résumé provincial basé sur les rapports annuels et les plans de 2014-2015, qu'il compte distribuer aux bureaux régionaux et aux comités afin de faciliter l'échange de pratiques exemplaires entre les comités.

Le Ministère a aussi mis à jour le modèle pour les rapports de fin d'exercice que doivent préparer les comités chargés de gérer les ententes de collaboration entre les SAE et les organismes de lutte contre la VFF. Ce modèle comprend un compte rendu des résultats qui n'étaient pas demandés auparavant. Le Ministère a aussi terminé un rapport sommaire fondé sur les données de 2012-2013 présentées par les SAE et les organismes de lutte contre la VFF, qui renferment un certain nombre d'initiatives entreprises à la suite de l'information communiquée par les comités. Il s'agit, par exemple, d'autres activités de sensibilisation auprès des collectivités autochtones au sujet des enfants autochtones et du bien-être des enfants. Le rapport sommaire pour 2013-2014 devrait être publié d'ici la fin de 2015. En outre, le Ministère a annoncé qu'il accordait des fonds ponctuels de 200 000 $ en 2014-2015 aux comités de gestion des ententes de collaboration entre les SAE et les organismes de lutte contre la VFF pour répondre aux besoins de formation cernés.

En ce qui concerne les rapports annuels pour le Programme d'appui transitoire et de soutien au logement, le Ministère a l'intention de compiler l'information de tous les rapports annuels soumis par les bureaux régionaux pour les exercices 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015. L'information compilée serait ensuite transmise au personnel des régions et aux comités de gestion des ententes de collaboration d'ici la fin de 2015-2016. Le Ministère a fait savoir qu'à cette date, il évaluera la nécessité de continuer de produire des rapports ou de recommander des améliorations.

Rapports sur le rendement et efficacité globale

Recommandation 8

Pour évaluer dans quelle mesure le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) atteint les objectifs qu'il a fixés pour les programmes et les services de lutte contre la violence faite aux femmes, le Ministère doit :

- *établir des mesures de rendement pour son objectif qui consiste à améliorer la coordination des services, ainsi que des cibles pour toutes les*

mesures de rendement établies, et rendre compte régulièrement des résultats reliés à ces mesures.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2016

Détails

Au moment de notre audit, même si le Ministère avait mis en place des mesures du rendement (à l'exception de mesures de la coordination des services de lutte contre la VFF), il n'avait toujours pas établi de cibles ou de repères ni présenté de rapports réguliers sur les résultats connexes.

Pour commencer à dissiper les préoccupations soulevées dans notre audit, le Ministère a actualisé ses objectifs de programme, notamment « améliorer la coordination des services au niveau communautaire », et a ajouté le résultat correspondant suivant : « les femmes reçoivent des services facilement accessibles et adaptés à leurs besoins ».

Le Ministère prévoit utiliser les résultats de 2014-2015 du sondage révisé sur la satisfaction des organismes de lutte contre la VFF et les commentaires formulés lors des consultations régionales avec les organismes partenaires pour faciliter l'élaboration d'un cadre d'évaluation des résultats et du rendement de ces organismes et établir des cibles connexes d'ici le début de 2016.

Le Ministère nous a dit qu'il publie actuellement un rapport provincial sommaire sur le sondage de satisfaction de la clientèle, qui comprend les résultats liés à trois de ses mesures du rendement. Il compte restaurer un cycle de rapports réguliers pour l'ensemble des mesures du rendement à compter de l'exercice 2016-2017.

- *communiquer avec Statistique Canada pour obtenir les réponses par province à l'Enquête sur les maisons d'hébergement effectuée tous les deux ans et comparer les résultats pertinents pour l'Ontario au rendement antérieur et aux résultats obtenus dans les autres administrations.*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Au moment de notre audit, nous avions noté que tous les deux ans depuis une vingtaine d'années, Statistique Canada avait effectué une enquête auprès de tous les établissements résidentiels qui offrent des services aux femmes maltraitées et à leurs enfants partout au Canada et recueilli des renseignements sur les services fournis et la clientèle servie. À notre avis, plusieurs questions et réponses de l'enquête fourniraient des renseignements utiles au Ministère.

Le Ministère a pleinement mis en oeuvre notre recommandation d'obtenir et d'utiliser les réponses de l'Enquête bisannuelle sur les maisons d'hébergement de Statistique Canada. En particulier, il a extrait les données provinciales de cette enquête depuis 2005-2006 et les a examinées. Il a ensuite effectué une analyse comparant les résultats de l'Ontario avec le rendement antérieur et les résultats d'autres administrations, mais n'a pas encore rédigé de rapport sur ses conclusions. Le Ministère croit que l'enquête renferme des exemples de données supplémentaires à recueillir auprès des fournisseurs de services, qui seraient utiles pour élaborer des mesures du rendement et pour appuyer la prise de décisions touchant les programmes et les politiques, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation du rendement.

En outre, le Ministère a terminé l'examen de divers rapports, notamment des articles spécialisés, des données et des rapports disponibles auprès de Statistique Canada afin de mieux comprendre la VFF ainsi que sa prévalence, ses caractéristiques et les facteurs de risque connexes. L'information recueillie dans cette analyse documentaire portait principalement sur les administrations canadiennes.

Chapitre 5

Améliorer la reddition de compte

Chaque année, notre Rapport annuel traite de questions touchant la reddition de compte et des initiatives pour l'améliorer au sein du gouvernement et du secteur parapublic. Cette année, en plus des questions redditionnelles soulevées dans nos audits de l'optimisation des ressources, nous avons examiné la rapidité avec laquelle les organismes provinciaux ont rendu compte au public de leurs activités dans les rapports annuels. La divulgation intégrale et exacte de cette information est essentielle à la reddition de compte et constitue une exigence du mandat des entités provinciales. Comme souligné dans ce chapitre, certains organismes provinciaux et ministères responsables doivent grandement améliorer leur respect de l'échéancier prescrit de la production de rapports.

1.0 Points principaux

Le rapport annuel d'un organisme provincial, y compris ses états financiers audités, renferme des détails sur ses activités et vise à donner au ministre responsable, à tous les membres de l'Assemblée législative et au public une vue d'ensemble de son rendement opérationnel et financier. Les exigences et l'échéancier de la production de rapports annuels sont généralement régis par la loi constitutive de l'organisme, un protocole d'entente (PE) entre l'organisme et le ministre responsable ou une directive du Conseil de gestion du gouvernement. (Un PE est un accord d'application qui établit officiellement la relation entre l'organisme et le ministre responsable, et précise les attentes et les politiques formulées dans la loi constitutive de l'organisme.) La majorité des organismes provinciaux doivent produire des rapports annuels et les soumettre au ministre responsable dans un délai prescrit. Les ministres doivent ensuite examiner ces rapports et les rendre publics soit en les « déposant » (en les présentant officiellement) à l'Assemblée législative ou en les approuvant aux fins de leur publication sur le site Web de l'organisme ou du gouvernement. Bien que ces exigences visent à promouvoir la transparence et la reddition de compte des organismes, nous avons remarqué l'incompatibilité entre ce but et certains aspects de la nouvelle directive adoptée en février 2015 par le Conseil de gestion du gouvernement. Nous avons aussi constaté que :

- Moins d'un quart des organismes examinés avaient un échéancier strict pour soumettre ou déposer leurs rapports annuels. Malgré l'exigence prescrite par la loi relative à leur rapport annuel pour 2014, dans bien des cas, les délais n'ont pas été respectés. Il en va de même pour les échéanciers prescrits dans les PE (pour les organismes non visés par un échéancier fixé par la loi). En outre, au cours des trois dernières années, un petit nombre seulement de rapports annuels des organismes provinciaux a été déposé à

l'Assemblée législative dans le délai fixé dans la directive du Conseil de gestion, qui était en vigueur à cette date. Nous avons examiné un échantillon de 57 organismes pour déterminer si les rapports avaient été déposés en temps opportun au cours des 3 dernières années. Nous avons constaté que 5 % seulement des organismes avaient déposé leur rapport dans les 6 mois suivant la fin de leur exercice, 68 % l'ont fait avec 12 mois de retard et 6 % n'ont pas déposé de rapport du tout. Notre examen a aussi révélé que les organismes n'étaient souvent pas responsables du retard, la faute en revenait plutôt aux cabinets des ministres.

- Nous avons relevé une incohérence dans les échéanciers prescrivant la présentation et le dépôt des rapports annuels. Cela s'explique par le fait que les exigences relatives aux rapports annuels de certains organismes, mais non l'ensemble, sont énoncées dans la loi, le règlement ou le décret à l'origine de leur création ou encore dans le PE entre l'organisme et le ministre responsable. Les exigences législatives ont préséance sur la directive du Conseil de gestion du gouvernement qui régit les organismes qui ne sont pas visés par de telles exigences. Par conséquent, les organismes s'acquittant de responsabilités dans les mêmes secteurs peuvent produire des rapports selon différents calendriers. En outre, les échéanciers de production de rapports que doivent respecter un organisme et le ministre responsable peuvent être précisés dans différents documents. Ces complications contribuent aux incohérences de la publication des rapports et compromettent l'accès des membres de l'Assemblée législative et du public aux rapports.
- L'Ontario a récemment délaissé le dépôt des rapports comme moyen d'obliger les organismes à rendre des comptes. Aux termes de la nouvelle directive entrée en vigueur en février 2015 (les directives ne sont pas rendues publiques), les ministres ne sont plus tenus de déposer les rapports annuels des organismes provinciaux à l'Assemblée législative. Toutefois, 101 organismes provinciaux sont toujours tenus par la loi de déposer leurs rapports annuels à l'Assemblée. Certains soutiendraient que le dépôt des rapports n'est pas nécessaire parce que le Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée législative est habilité à examiner les opérations de tous les organismes provinciaux, que leurs rapports annuels aient été déposés ou non. De l'avis du Conseil de gestion du gouvernement, la publication des rapports annuels sur les sites Web est préférable à leur dépôt à l'Assemblée législative, car cela favorise la participation du public au processus politique. La publication sur les sites publics s'inscrit dans l'initiative de transparence du gouvernement, annoncée par la première ministre en octobre 2013. Toutefois, nous estimons que la reddition de compte peut être affaiblie à un certain degré si les représentants élus ne sont pas informés par voie officielle de la diffusion des rapports, où sont documentées les opérations et les dépenses d'organismes responsables de milliards de dollars en fonds publics. Si les rapports ne sont pas déposés à l'Assemblée, il faut trouver un autre moyen d'informer les représentants élus de leur diffusion. De cette façon, le rôle démocratique de l'Assemblée législative est préservé et l'accès du public à une information vitale est renforcé.
- Un rapport annuel peut demeurer dans le cabinet du ministre pendant des mois ou même des années sans qu'il y ait contravention à la nouvelle directive émise en février 2015. Celle-ci a modifié les exigences de rapports imposées aux organismes provinciaux, ainsi que l'échéancier de la présentation et de la parution des rapports. C'est dans le but d'améliorer la reddition de compte et la transparence et d'accélérer la production des rapports publics que l'ancienne directive, qui

date de 2010, a été remplacée. Pourtant, l'une des modifications produit l'effet contraire. Alors que l'ancienne directive exigeait du ministre responsable qu'il dépose le rapport annuel de l'organisme à l'Assemblée législative ou au Bureau du greffier dans les 60 jours suivant sa réception (à moins d'indication contraire dans la loi constitutive de l'organisme), la nouvelle directive ne fixe aucun délai dans lequel le ministre doit diffuser le rapport, soit par dépôt, soit par publication sur un site Web.

- Notre sondage auprès d'autres administrations canadiennes a révélé que cinq d'entre elles ont adopté une loi établissant un processus systématique pour présenter ou déposer les rapports annuels des organismes. L'élimination de l'ambiguïté entourant les exigences de déclaration de l'ensemble des organismes gouvernementaux réduirait la confusion et contribuerait à renforcer la transparence et la surveillance.

RÉPONSE GLOBALE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

L'Ontario a récemment amélioré la gouvernance, la reddition de compte et la transparence des organismes provinciaux. La Directive concernant les organismes et les nominations a mis en place plusieurs nouvelles exigences de reddition de compte et de transparence, y compris la publication d'importants documents de gouvernance (p. ex. les plans d'activité, les protocoles d'entente et les rapports annuels); les examens réguliers du mandat de tous les organismes; les rapports trimestriels sur les risques au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement; et les déclarations de conformité annuelles des directeurs généraux et présidents des organismes avec les lois, les règlements, les directives et les politiques applicables. La contribution et les recommandations de la vérificatrice générale permettront de renforcer la gouvernance et la reddition de compte des organismes de l'Ontario.

2.0 Renseignements généraux

2.1 Qu'est-ce qu'un organisme provincial?

Les différentes administrations canadiennes mettent en place des organismes pour exercer une multitude d'activités dans l'intérêt public. Bien que leur travail se rapporte aux responsabilités de ministères provinciaux ou fédéraux, ces organismes sont censés fournir des biens et services au public et exercer leurs activités indépendamment du gouvernement à des degrés divers. Le gouvernement de l'Ontario établit des organismes provinciaux au moyen d'une loi, d'un règlement ou d'un décret, qui est une ordonnance diffusée par le gouvernement pour, par exemple, rendre une loi exécutoire ou établir une commission. Certains organismes provinciaux participent à des entreprises commerciales, notamment la Régie des alcools de l'Ontario qui vend des boissons alcoolisées. Certains autres exercent un rôle de réglementation, tels que la Commission de l'énergie de l'Ontario et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. (Voir l'**annexe 1** pour les types et le nombre d'organismes visés par la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes qui était en vigueur jusqu'en janvier 2015, et l'**annexe 2** pour les types et le nombre d'organismes visés par la nouvelle Directive concernant les organismes et les nominations qui est entrée en vigueur en février 2015.)

2.2 De quelle façon les organismes provinciaux sont-ils administrés?

Le gouvernement de l'Ontario confère aux organismes provinciaux le pouvoir et la responsabilité d'exercer leurs fonctions ou d'offrir des services au public, et nomme la plupart des membres des conseils de direction des organismes. La structure de gouvernance des organismes est définie dans les directives du Conseil de gestion du gouvernement, en application de la *Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement*, et compte les trois principales parties suivantes :

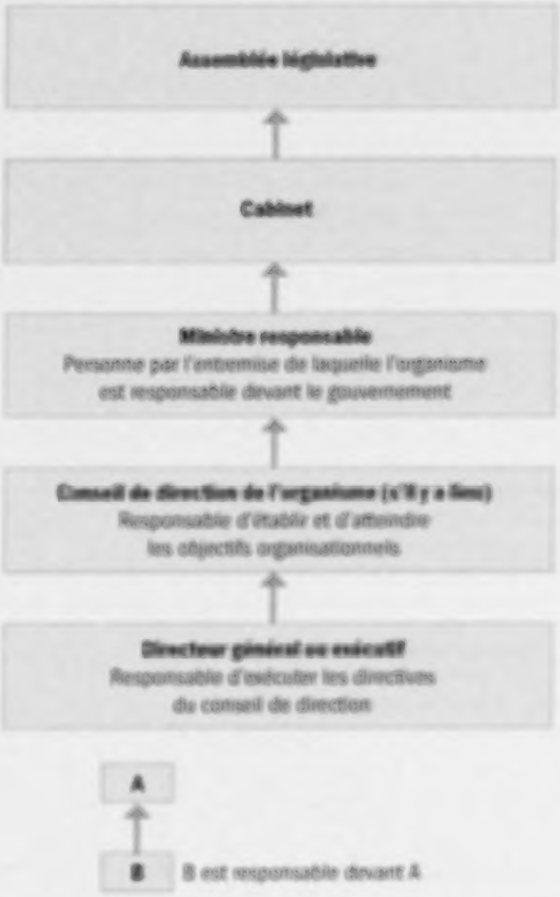
- le ministre responsable;
- le conseil de direction;
- la direction de l'organisme.

Bien que les organismes ne fassent pas partie d'un ministère, ils sont comptables au ministre responsable de l'exécution de leurs obligations législatives, de la gestion des ressources qu'ils utilisent et du maintien de normes adéquates relatives aux services qu'ils fournissent.

Le conseil de direction, s'il y a lieu, est responsable de l'établissement et de l'atteinte des objectifs de l'organisme. Le conseil est directement comptable au ministre responsable du rendement de l'organisme. La direction de l'organisme est responsable de l'exécution des directives du conseil (cette relation est illustrée à la **figure 1**). Les nominations du gouvernement aux organismes provinciaux (p. ex. au conseil de direction ou aux tribunaux décisionnels) sont d'une durée fixe ou sont faites au gré du ministre responsable ou du lieutenant-gouverneur en conseil. Les personnes nommées peuvent être des fonctionnaires, tels les sous-ministres, tandis que d'autres viennent de l'extérieur du gouvernement.

Figure 1 : Structure de reddition de compte et de gouvernance d'un organisme

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



2.3 De quelle façon les organismes provinciaux rendent-ils compte au public?

Pour que les résidents de l'Ontario soient bien desservis par les organismes provinciaux, des mécanismes efficaces de gouvernance et de reddition de compte sont essentiels. C'est pourquoi les organismes sont comptables en dernier ressort à l'Assemblée législative et au public pour assurer leur exploitation judicieuse, l'exécution de leur mandat et l'atteinte de leurs objectifs. Ils sont aussi comptables de l'engagement des fonds publics.

L'accessibilité de l'information sur les opérations et les finances des organismes, y compris les rapports annuels, est essentielle pour l'ouverture et la transparence du gouvernement. En octobre 2013, la première ministre a annoncé l'initiative Gouvernement ouvert, qui visait à trouver des moyens d'accroître la transparence du gouvernement dans la réalisation de ses activités, y compris la publication en ligne des données publiques. Alors que les organismes provinciaux ne sont pas spécifiquement mentionnés dans l'initiative, accroître l'accès du public à leurs rapports annuels cadrerait avec le but du Gouvernement ouvert.

2.4 Pourquoi les organismes provinciaux doivent-ils présenter des rapports annuels au gouvernement?

Chaque année, les organismes provinciaux engagent les fonds publics octroyés par le gouvernement pour exercer des activités dans l'intérêt de la population ontarienne. Dans son rapport annuel, un organisme donne des détails sur ses activités et dépenses afin d'informer le gouvernement et le public de la mesure dans laquelle il a réussi à atteindre ses objectifs et de la façon dont il a affecté les fonds. D'autres entités provinciales, telles que la Société des loteries et des jeux et la Régie des alcools, génèrent leurs propres fonds. Dans certains cas, la loi, le règlement ou le décret de constitution de l'organisme précise qu'il doit déposer un rapport annuel, alors que dans d'autres cas, c'est le Conseil de gestion du gouvernement qui exige officiellement des organismes provinciaux qu'ils présentent un rapport annuel. Le Conseil de gestion surveille la gouvernance des organismes provinciaux principalement par voie de directives : la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes qui était en vigueur jusqu'en janvier 2015, et la Directive concernant les organismes et les nominations en vigueur depuis février 2015. Le Conseil de gestion est aussi responsable de la transparence et de la reddition de compte des organismes dans le cadre de l'initiative Gouvernement ouvert de l'Ontario.

2.5 Quand les organismes provinciaux doivent-ils soumettre leurs rapports?

Certains organismes sont tenus en application de la loi, du règlement ou du décret constitutif de produire un rapport annuel et de le soumettre au ministre responsable dans un nombre de jours fixe après la fin de leur exercice. Dans certains cas, si l'instrument constitutif ne précise pas de délai du dépôt du rapport annuel, celui-ci est précisé dans le PE entre l'organisme et le ministre responsable. Certains instruments de constitution ou PE entre l'organisme et le ministre responsable stipulent également que le ministre doit déposer le rapport annuel à l'Assemblée législative au cours d'une période donnée.

Puisque la loi définit les exigences de divulgation d'un petit nombre d'organismes seulement et, dans certains cas, ne fixe pas de délai, le Conseil de gestion du gouvernement a émis des directives qui s'appliquent à tous les organismes non visés par des exigences législatives. Jusqu'en février 2015, la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes précisait les exigences relatives aux rapports annuels de ces organismes. La nouvelle Directive concernant les organismes et les nominations de février 2015 a été approuvée par le Conseil de gestion et est entrée en vigueur immédiatement. Elle a remplacé l'ancienne directive et ses exigences en matière de rapports annuels.

2.6 Que doivent déclarer les organismes provinciaux dans leurs rapports?

2.6.1 Avant février 2015—Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes

Les organismes (sauf consultatifs ou visés par différentes exigences législatives) devaient soumettre un rapport annuel au ministre responsable dans les 120 jours de la fin de leur exercice ou dans les 90 jours s'ils n'avaient pas de conseil de direction. Leur rapport annuel devait comprendre leurs états financiers, qui renfermaient les résultats réels, les écarts ainsi que les explications des écarts par rapport aux estimations.

2.6.2. Depuis février 2015—Directive concernant les organismes et les nominations

Cette directive, qui est entrée en vigueur en février 2015, stipule les éléments que doivent comprendre les rapports annuels des organismes. La **figure 2** présente les différences entre les deux directives et montre que la nouvelle directive comprend des exigences de déclaration plus nombreuses que celles de l'ancienne. Par exemple, en plus des rapports financiers exigés dans l'ancienne directive, les rapports annuels aux termes de la nouvelle doivent décrire les activités réalisées au cours de l'année, analyser le rendement opérationnel et financier, examiner les objectifs de rendement atteints et proposer des mesures s'ils n'ont pas été atteints.

L'ancienne directive exigeait seulement le dépôt des états financiers de l'organisme (comprenant les résultats réels, les écarts par rapport aux dépenses estimatives et leurs explications), tandis que la nouvelle impose la description des activités exercées au cours de l'année écoulée. Les organismes régis par un conseil doivent aussi inclure une analyse du rendement opérationnel et financier, un examen des objectifs de rendement atteints et les mesures à prendre s'ils n'ont pas été atteints, ainsi que les noms des personnes nommées au conseil avec les dates de début et de fin de leur mandat. Toutefois, la nouvelle directive n'exige plus du ministre qu'il dépose un rapport à l'Assemblée législative dans les 60 jours de sa réception, lorsque l'Assemblée législative siège, ou qu'il le dépose au Bureau du greffier dans les 60 jours de sa réception lorsque l'Assemblée ne siège pas.

2.7 Rôle du Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée

Le Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée est autorisé à examiner les nominations proposées aux conseils de direction et à d'autres importantes fonctions des organismes provinciaux. Il peut aussi examiner les opérations de tous les organismes et présenter ses conclusions et recommandations à l'ensemble de l'Assemblée.

3.0 Éléments examinés dans notre audit

Notre objectif était de déterminer si les organismes provinciaux dans notre échantillon se conformaient à l'échéancier de production de rapports fixé dans la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes du Conseil de gestion. (La nouvelle directive, entrée en vigueur en février 2015, comporte un plus grand nombre d'exigences mais, au moment de notre audit, nous n'avons pu examiner si les organismes s'y conformaient.) Nous nous sommes penchés sur le respect de l'échéancier par les 57 plus grands et plus importants organismes au cours des 3 dernières années. (Ces organismes figurent à l'**annexe 3**.) Les 57 organismes choisis ont répondu à notre questionnaire. Notre examen a aussi porté sur les exigences précisées dans la nouvelle directive, afin de déterminer si elles favorisent

Figure 2 : Comparaison de la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes et de la Directive concernant les organismes et les nominations

Source des données : [illegible]

[illegible]

Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes [illegible]	Directive concernant les organismes et les nominations [illegible]
Classification des organismes	
En mars 2016, la Directive comptait [illegible] différentes classifications d'organismes avec, au total, [illegible] organismes. Voir l'annexe 1 pour plus de détails.	En juin 2015, la Directive comptait [illegible] différentes classifications d'organismes avec, au total, [illegible] organismes ([illegible]). Voir l'annexe 2 pour plus de détails.
Exigences relatives aux rapports annuels	
Chaque organisme, sauf consultatif, doit soumettre un rapport annuel au ministre responsable dans les [illegible] jours de la fin de son exercice. [illegible]	[illegible]
Le ministre doit déposer le rapport annuel de l'organisme à l'Assemblée législative [illegible]	Le rapport annuel doit être publié sur un site Web [illegible]
Le rapport annuel doit comprendre : [illegible]	[illegible]
Autres mesures de reddition de compte	
[illegible]	[illegible]

4.0 Principales observations et recommandations

4.1 Retards importants dans la diffusion des rapports annuels

Figure 4: Délais de présentation, aux ministères responsables, des rapports annuels des 57 organismes examinés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel présenté au ministre responsable (nombre de mois après la fin de l'exercice de l'organisme)	2012		2013		2014		Total 2012-2014	
	#	%	#	%	#	%	#	%
< 4[1]	28	54,9	32	58,2	34	59,6	**94**	57,7
5-6	9	17,6	6	10,9	6	10,5	**21**	12,9
7-8	4	7,8	6	10,9	7	12,3	**17**	10,4
9-10	1	2,0	2	3,6	5	8,8	**8**	4,9
11-12	2	3,9	5	9,1	2	3,5	**9**	5,5
Plus de 12	7	13,8	4	7,3	3	5,3	**14**	8,6
Total	**51[2]**	**100,0**	**55[2]**	**100,0**	**57**	**100,0**	**163**	**100,0**

1. Comme exigé par la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes. Voir la figure 2 pour les exigences en matière de rapports, y compris les délais de dépôt.
2. En septembre 2015, six organismes (pour l'exercice 2012) et deux (pour l'exercice 2013) n'avaient pas présenté à notre Bureau l'information demandée sur le délai dans lequel ils avaient présenté leur rapport annuel au ministre.

ministères dans le délai de 120 jours (4 mois) de la fin de leur exercice. La **figure 3** montre que 5 % seulement des rapports ont été déposés dans les six mois de la fin de l'exercice des organismes, ce qui dénote que le dépôt tardif des rapports annuels est principalement imputable aux ministères plutôt qu'aux organismes.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que les organismes s'acquittent efficacement de leur obligation de rendre compte au ministre responsable, à l'Assemblée législative et au public, le Secrétariat du Conseil du Trésor, conjointement avec les ministères, doit voir à ce que tous les organismes soumettent leurs rapports annuels dans le délai fixé par la loi ou le délai de 90 ou de 120 jours établi dans la directive. De plus, les ministères et le ministre doivent coordonner les travaux de façon à déposer ou à rendre publics les rapports annuels plus rapidement que par le passé.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Une nouvelle exigence imposée aux organismes régis par un conseil exige que les directeurs généraux et les présidents des conseils de direction attestent que leur organisme se conforme aux lois, règlements, directives et politiques applicables. Pour appuyer la mise en oeuvre de cette nouvelle exigence et assurer sa conformité, le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un document d'orientation complet sur le processus d'attestation à l'intention des organismes et ministères provinciaux. Les déclarations de conformité s'inscriront dans le processus annuel de certificat d'assurance de la fonction publique de l'Ontario afin de favoriser la conformité et la reddition de compte à compter de cette année.

En outre, la Directive concernant les organismes et les nominations a institué de nouvelles exigences, selon lesquelles tous les documents de gouvernance pertinents (c.-à-d. les plans d'activités, les protocoles d'entente et les rapports annuels) doivent être rendus publics dans les 30 jours de l'approbation ministérielle. Cette mesure devrait grandement rehausser la transparence et la reddition de compte des organismes et réduire les délais dans la diffusion des rapports annuels. Les ministères sont incités à travailler avec le ministre responsable pour déposer ou rendre publics plus rapidement les rapports annuels.

4.2 Le délai maximal dans lequel les ministres doivent approuver les rapports annuels aux fins de leur diffusion a été éliminé pour la majorité des organismes

Aux termes de la nouvelle directive, un ministre, que ce soit par choix ou omission involontaire, peut ne jamais approuver le rapport annuel d'un organisme (et ne serait donc pas obligé de le rendre public), mais serait néanmoins considéré comme s'étant « conformé » à la directive. Selon l'ancienne directive, le ministre responsable devait déposer le rapport annuel dans les 60 jours de sa réception. Par contre, la nouvelle directive n'exige plus du ministre qu'il le fasse. Plutôt, si le dépôt du rapport à l'Assemblée législative est prescrit par la loi constitutive de l'organisme, le ministre doit aussi publier le rapport annuel sur un site Web dans les 30 jours du dépôt. Si le dépôt n'est pas prescrit par la loi, le rapport doit être publié sur un site au plus tard 30 jours après l'approbation du ministre. Toutefois, un délai minimal n'est pas précisé dans lequel le ministre doit approuver le rapport après l'avoir reçu de l'organisme. Comme mentionné à la **section 4.1**, le fait que les ministres n'approuvent pas les rapports en temps utile est plus problématique que le dépôt tardif des rapports par les organismes. En d'autres mots, l'approbation du ministre est la cause du retard dans la diffusion en temps opportun de l'information. La nouvelle directive élimine l'exigence que les ministres approuvent les rapports annuels dans un délai de 60 jours de leur réception, ce qui dissuade les ministres de le faire rapidement.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer la diffusion rapide des rapports annuels des organismes provinciaux, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit conseiller au gouvernement d'envisager de modifier la Directive concernant les organismes et les nominations afin de fixer le délai dans lequel les ministres doivent approuver ces rapports après leur réception.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Pour faire en sorte que les ministres déposent en temps opportun les rapports de gouvernance des organismes, ou autrement les mettent à la disposition du public, le Secrétariat du Conseil du Trésor compte présenter au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement des modifications de l'échéancier de dépôt public établi dans la Directive concernant les organismes et les nominations.

4.3 La Directive n'exige plus le dépôt des rapports annuels

L'Ontario a aboli l'exigence de dépôt des rapports—c.-à-d. leur présentation officielle à l'Assemblée législative—comme moyen d'obliger les organismes à rendre des comptes. Dans certains cas, les organismes doivent déposer leurs rapports annuels si cette exigence est précisée dans la loi constitutive ou le PE conclu avec le ministre responsable. Toutefois, en l'absence de loi applicable, les organismes doivent se conformer à la nouvelle Directive concernant les organismes et les nominations, entrée en vigueur en février 2015, qui exige la publication des rapports annuels (sauf ceux des organismes consultatifs) sur un site public, mais non leur dépôt.

Certains soutiendraient que le dépôt des rapports n'est pas nécessaire parce que le Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée législative est habilité à examiner les opérations de tous les organismes provinciaux, que leurs rapports annuels aient été déposés ou non. De l'avis du Conseil de gestion du gouvernement, il est préférable de publier les rapports annuels sur les sites Web au lieu de les déposer à l'Assemblée législative, car cela favorise la participation du public au processus politique. La publication sur les sites publics s'inscrit dans l'initiative de transparence du gouvernement, annoncée par la première

ministre en octobre 2013. Toutefois, aux termes de la nouvelle directive, tous les rapports doivent être publiés sur un site après avoir été approuvés par le ministre mais, comme mentionné à la **section 4.2**, aucun échéancier n'a été fixé pour l'approbation du ministre en temps opportun avant leur publication.

Nous estimons que la reddition de compte peut être affaiblie à un certain degré si les représentants élus ne sont pas officiellement informés de la diffusion des rapports qui documentent les opérations et les dépenses d'organismes responsables de milliards de dollars en fonds publics. Si les rapports ne sont pas déposés à l'Assemblée, il faut trouver un autre moyen d'informer les représentants élus de leur diffusion. De cette façon, le rôle démocratique de l'Assemblée législative est préservé et l'accès du public à une information vitale est renforcé.

RECOMMANDATION 3

Afin d'améliorer la reddition de compte des organismes provinciaux financés par les fonds publics à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive, qui n'exige plus le dépôt des rapports annuels, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit conseiller au gouvernement de mettre en place un processus pour informer tous les représentants élus lorsque les organismes rendent publics leurs rapports annuels.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

D'ici avril 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor consultera l'Assemblée législative de l'Ontario pour trouver un mécanisme approprié afin d'informer tous les représentants élus de la publication des documents de gouvernance des organismes provinciaux, y compris les rapports annuels.

4.4 Les exigences concernant les rapports annuels des organismes manquent de cohérence

Comme mentionné ci-dessus, le délai dans lequel un organisme doit présenter son rapport et le ministre doit l'approuver aux fins de publication ou le déposer peut être énoncée dans la loi constitutive de l'organisme provincial, le PE entre celui-ci et le ministre responsable ou la directive.

Nous avons examiné les exigences législatives visant les 57 organismes retenus et avons constaté une grande variabilité concernant le délai dans lequel ils doivent soumettre leurs rapports annuels aux ministres responsables, qui doivent ensuite les déposer à l'Assemblée législative. De plus, aux termes de la nouvelle directive, la divulgation publique des rapports annuels des organismes non visés par des exigences législatives est laissée à la discrétion du gouvernement. La **figure 5** présente nos constatations portant sur les rapports annuels 2014 des organismes :

- 50 des 57 organismes étaient visés par des exigences législatives et devaient donc soumettre leurs rapports annuels au ministre responsable, mais 14 seulement devaient respecter un délai précis (exprimé en nombre de jours). Nous avons noté que seulement 5 (36 %) des 14 organismes avaient observé cette exigence législative;
- 50 des 57 organismes étaient visés par des exigences législatives, selon lesquelles le ministre responsable devait déposer leurs rapports annuels à l'Assemblée législative, mais 6 seulement étaient visés par un délai précis (exprimé en nombre de jours). Nous avons noté qu'un seul (17 %) des 6 organismes avait respecté l'exigence législative.

Comme le montre la **figure 6**, pour les 43 organismes retenus non assujettis à une exigence législative, nous avons examiné la conformité au délai fixé dans le PE pour la présentation et le dépôt des rapports annuels 2014. Nous avons remarqué ce qui suit :

Figure 5 : Conformité aux délais prescrits par la loi pour présenter et déposer les rapports annuels, à titre indicatif
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Présentation du rapport annuel			Dépôt du rapport annuel		
Organisme	Exigence législative (nbre de jours après la fin de l'exercice)	Délai de présentation réel, 2014 (nbre de jours après la fin de l'exercice)	Exigence législative respectée? (oui/non)	Exigence législative (nbre de jours après la présentation du rapport)	Délai de dépôt réel, 2014 (nbre de jours après la présentation du rapport)	Exigence législative respectée? (oui/non)
Aide juridique Ontario	122	253	Non	–[1]	149	s.o.
Agence de foresterie du parc Algonquin	91	129	Non	–[1]	Non déposé[2]	s.o.
Agricorp	120	119	Oui	–[1]	298	s.o.
Commission de l'énergie de l'Ontario	183	182	Oui	31	190	Non
Commission des services financiers de l'Ontario	90	115	Non	–[1]	312	s.o.
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	183	122	Oui	31	8	Oui
Cybersanté Ontario	120	121	Non	90	363	Non
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)	120	122	Non	60	88	Non
Office de la télécommunication éducative de langue française de l'Ontario (TFO)	120	120	Oui	60	254	Non
Metrolinx	122	185	Non	60	161	Non
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario	153	260	Non	–[1]	167	s.o.
Société ontarienne d'assurance-dépôts	122	112	Oui	–[1]	268	s.o.
Société ontarienne de financement de la croissance	90	91	Non	–[1]	235	s.o.
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier	90	122	Non	–[1]	266	s.o.

1. L'exigence législative relative au dépôt de rapport ne comporte pas de délai précis. Par exemple, la loi exige seulement que le ministre dépose le rapport à l'Assemblée législative, sans toutefois préciser de délai (nombre de jours).
2. Le rapport annuel de l'organisme n'avait pas été déposé au 29 septembre 2015.

Chapitre 5

Figure 6 : Conformité au délai fixé dans le Protocole d'entente pour présenter et déposer les rapports annuels des entités non visées par des exigences législatives, 2014, à titre indicatif

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Présentation du rapport annuel			Dépôt du rapport annuel		
Organisme	Exigence du PE (nbre de jours après la fin de l'exercice)	Délai de présentation réel, 2014 (nbre de jours après la fin de l'exercice)	Exigence du PE respectée? (oui/non)	Exigence du PE (nbre de jours après la présentation du rapport)	Délai de dépôt réel, 2014 (nbre de jours après la présentation du rapport)	Exigence du PE respectée? (oui/non)
Action Cancer Ontario	120	120	Oui	60	Non déposé[2]	Non
Agence ontarienne des eaux	181	121	Oui	–[1]	106	s.o.
Bureau du commissaire à l'équité	90	88	Oui	60	146	Non
Centre des sciences de l'Ontario – Centre Centennial des sciences et de la technologie	244	280	Non	–[1]	114	s.o.
Commission des courses de l'Ontario	120	248	Non	–[1]	Non déposé[2]	s.o.
Commission des parcs du Niagara	120	337	Non	60	203	Non
Commission de protection financière des éleveurs de bétail	120	234	Non	–[1]	183	s.o.
Commission de protection financière des producteurs de céréales	120	234	Non	–[1]	183	s.o.
Commission du Régime de retraite de l'Ontario	120	91	Oui	–[1]	164	s.o.
Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail	120	120	Oui	–[1]	336	s.o.
Commission des services financiers de l'Ontario	231	228	Oui	60	203	Non
Commission de transport Ontario Northland	120	165	Non	–[1]	Non déposé[2]	s.o.
Conseil des arts de l'Ontario	120	242	Non	60	152	Non
Fondation Trillium de l'Ontario	120	120	Oui	60	274	Non
Institut de recherche agricole de l'Ontario	90	259	Non	–[1]	158	s.o.
Musée royal de l'Ontario	120	122	Non	60	272	Non
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation	120	119	Oui	–[1]	121	s.o.
Palais des congrès du Toronto métropolitain	120	380	Oui	60	29	Oui
Régie des alcools de l'Ontario	120	176	Non	60	276	Non
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto	90	87	Oui	–[1]	287	s.o.

Organisme	Présentation du rapport annuel: Exigence du PE (nbre de jours après la fin de l'exercice)	Présentation du rapport annuel: Délai de présentation réel, 2014 (nbre de jours après la fin de l'exercice)	Présentation du rapport annuel: Exigence du PE respectée? (oui/non)	Dépôt du rapport annuel: Exigence du PE (nbre de jours après la présentation du rapport)	Dépôt du rapport annuel: Délai de dépôt réel, 2014 (nbre de jours après la présentation du rapport)	Dépôt du rapport annuel: Exigence du PE respectée? (oui/non)
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair	90	86	Oui	–[1]	288	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton	90	87	Oui	–[1]	287	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est	90	87	Oui	–[1]	287	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest	90	87	Oui	–[1]	287	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est	90	88	Oui	–[1]	286	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest	90	91	Non	–[1]	283	s.o.
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington	90	91	Non	–[1]	283	s.o.
Santé publique Ontario	120	120	Oui	60	255	Non
Société du Centre des congrès d'Ottawa	120	122	Non	60	358	Non
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario	214	214	Oui	60	180	Non
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario	120	435	Non	60	135	Non
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	120	190	Non	60	218	Non
Société d'hypothèques de l'Ontario	120	165	Non	60	17	Oui
Société des loteries et des jeux de l'Ontario	120	395	Non	–[1]	29	s.o.
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants	120	323	Non	–[1]	Non déposé[2]	s.o.
Société ontarienne d'hypothèques et de logement	–[1]	140	s.o.	60	70	Non
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique	120	107	Oui	60	237	Non

1. Le PE fait référence à la responsabilité de l'organisme ou du ministre de présenter ou de déposer le rapport annuel, sans toutefois fixer de délai (nombre de jours). Par exemple, le PE peut seulement exiger que le ministre dépose le rapport à l'Assemblée législative.
2. Le rapport annuel de l'organisme n'avait pas été déposé au 29 septembre 2015.

Figure 7 : Exigences en matière de rapports que doivent respecter les organismes d'autres administrations canadiennes*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Les lois prévoient-elles des exigences en matière de rapports?			Quelles sont les exigences en matière de rapports?		
Administration	**Oui pour l'ensemble des organismes et les mêmes exigences s'appliquent**	**Oui pour l'ensemble des organismes, mais les exigences diffèrent selon l'organisme**	**Oui, mais seulement pour certains organismes**	**Tous les rapports annuels doivent être déposés**	**Tous les rapports annuels doivent être diffusés**	**Exigences générales relatives aux délais de présentation des rapports**
Colombie-Britannique	X				X	En conformité avec la loi, tous les organismes gouvernementaux doivent soumettre au ministre responsable un rapport annuel sur le plan de services. Le ministre doit ensuite rendre public le rapport au plus tard le 31 août chaque année ou dans les 5 mois de la fin de l'exercice de l'organisme.
Alberta			X			Certains organismes seulement sont tenus en vertu de la loi de soumettre un rapport annuel au ministre, qui doit ensuite le déposer à l'Assemblée législative. Le délai dans lequel le ministre dépose le rapport varie, notamment immédiatement après sa réception, dans un certain nombre de jours après le début de la nouvelle séance de l'Assemblée ou « chaque année après qu'il a été finalisé ».
Saskatchewan	X			X	X	Tous les organismes de la Couronne doivent présenter un rapport annuel dans les 90 jours de la fin de leur exercice, et la majorité est tenue de le faire aux termes de leur loi constitutive. La *Tabling of Documents, 1991 Act* exige de déposer à l'Assemblée tout document visé dans le délai prescrit (entre 120 et 180 jours).
Manitoba			X			Aucune exigence standard n'existe. Certains organismes doivent déposer un rapport annuel aux termes de leur loi constitutive. Par exemple : Voyage Manitoba doit soumettre un rapport annuel dans les 4 mois de la fin de son exercice et le ministre doit en déposer un exemplaire à l'Assemblée dans les 15 jours de sa réception. Il n'est cependant pas exigé que les rapports annuels soient rendus publics.
Ontario			X			Une directive pangouvernementale exige des organismes non visés par une loi qu'ils soumettent un rapport annuel au ministre responsable. Les délais de présentation des rapports varient ainsi que les exigences en matière de dépôt et de publication.

Administration	Les lois prévoient-elles des exigences en matière de rapports?			Quelles sont les exigences en matière de rapports?		Exigences générales relatives aux délais de présentation des rapports
	Oui pour l'ensemble des organismes et les mêmes exigences s'appliquent	Oui pour l'ensemble des organismes, mais les exigences diffèrent selon l'organisme	Oui, mais seulement pour certains organismes	Tous les rapports annuels doivent être déposés	Tous les rapports annuels doivent être diffusés	
Québec	X			X	X	Tous les organismes sont établis par voie législative et doivent soumettre un rapport annuel au ministre responsable. Les rapports sont ensuite déposés à l'Assemblée nationale et publiés sur son site Web. Aucun délai visant l'ensemble des organismes n'a été fixé pour la présentation, le dépôt ou la diffusion des rapports.
Nouveau-Brunswick			X			La majorité des organismes de la Couronne doivent respecter les exigences en matière de rapports et les délais fixés dans leur loi constitutive. Le cas échéant, l'Assemblée législative diffuse les rapports. Dans les faits, ils sont aussi publiés sur le site Web de l'organisme.
Terre-Neuve-et-Labrador		X		X	X	La loi exige que toutes les entités gouvernementales déposent un rapport annuel par l'entremise du ministre responsable. L'échéancier de la présentation et du dépôt des rapports annuels est fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Chaque année, les rapports doivent être déposés et rendus publics par « d'autres moyens efficaces » (p. ex. électroniques).
Île-du-Prince-Édouard	X			X	X	Tous les organismes doivent soumettre au ministre responsable un rapport annuel dans la forme qu'il exige. Le ministre doit ensuite le déposer dans les 15 jours de sa réception. Le rapport doit être rendu public dans les 6 mois de la fin de l'exercice.
Yukon		X				Les exigences relatives à la présentation d'un rapport annuel au ministre responsable varient selon l'organisme. Le dépôt n'est généralement pas exigé, et la loi n'impose pas de délai dans lequel déposer les rapports.
Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	X			X		En conformité avec la loi, chaque organisme doit soumettre un rapport annuel au ministre responsable dans les 90 jours de la fin de son exercice. Le ministre doit ensuite déposer un exemplaire du rapport de chaque organisme territorial dans les plus brefs délais. Toutefois, l'exigence de dépôt ne vise pas tous les organismes.

* La Nouvelle-Écosse n'a pas répondu à notre questionnaire sur les pratiques des administrations canadiennes.

- tous les PE des organismes, sauf un, précisaient un délai (exprimé en nombre de jours) dans lequel leur rapport annuel devait être présenté au ministre. Nous avons constaté que 23 seulement (55 %) avaient respecté cette exigence;
- le PE de 17 organismes exigeait le dépôt du rapport annuel à l'Assemblée législative dans un délai fixe (exprimé en nombre de jours). Nous avons constaté que seulement 2 organismes (12 %) sur les 17 avait respecté cette exigence.

Nous avons examiné d'autres administrations canadiennes afin de déterminer le mécanisme utilisé pour assurer la diffusion ou le dépôt des rapports annuels en temps opportun et de manière cohérente. Les résultats sont présentés à la **figure 7**. Certains organismes d'autres provinces et territoires canadiens sont assujettis à des exigences de rapports annuels, qui sont précisées soit dans une loi constitutive, soit dans une loi générale visant plusieurs organismes (indiqué par un « x » dans la colonne « Oui pour l'ensemble des organismes et les mêmes exigences s'appliquent » de la **figure 7**.

- La Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont les exigences les plus cohérentes et rigoureuses. Dans ces provinces et territoires, les lois établissent les exigences de rapports annuels, qui définissent les échéances applicables à tous les organismes.
- Le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador ont aussi adopté des lois qui régissent le dépôt de rapports annuels, mais l'échéance de dépôt est différente pour chaque organisme en fonction de la loi (Québec) ou des exigences fixées par le lieutenant-gouverneur en conseil (Terre-Neuve-et-Labrador).
- La Saskatchewan a imposé des exigences cohérentes et strictes à l'ensemble des organismes provinciaux, qui doivent déposer un rapport annuel à une échéance fixe, et la majorité des lois constitutives des organismes, mais non toutes, énoncent également les exigences de rapports.
- Les exigences relatives aux rapports annuels énoncées dans la loi qui régit les organismes de l'Alberta, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et du Yukon visent la plupart des organismes.

À notre avis, la situation actuelle en Ontario prête inutilement à confusion. Le fait que l'échéancier des rapports que doivent respecter l'organisme et le ministre responsable est énoncé dans trois différents instruments—la loi constitutive, le PE ou la directive—donne lieu à des complications fâcheuses. Cette situation peut causer de sérieux retards dans la finalisation et le dépôt des rapports annuels, ou encore les rapports peuvent être soumis ou diffusés selon le mauvais échéancier, par exemple si la directive est appliquée plutôt que la loi pertinente ou le PE.

La Directive énonce ce que le Conseil de gestion du gouvernement considère probablement comme la pratique à privilégier concernant les délais de production de rapports. Dans cette optique, il conviendrait de simplifier le processus pour que tous les organismes se conforment à la Directive.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer la conformité des organismes provinciaux à la Directive concernant les organismes et les nominations, le Secrétariat du Conseil du Trésor, conjointement avec le Conseil de gestion du gouvernement, doit modifier la loi régissant certains organismes afin d'éliminer les incompatibilités avec la Directive ou adopter une loi applicable à tous les organismes qui fixe le délai de production et de dépôt des rapports annuels ou de diffusion.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor recommande aux ministères d'envisager de mettre à jour les lois constitutives de leurs organismes afin d'éliminer toute incompatibilité entre les

exigences relatives aux échéances de dépôt ou de diffusion des documents de gouvernance (dont les rapports annuels), afin d'assurer l'harmonisation avec la Directive concernant les organismes et les nominations. Le Secrétariat recherchera aussi activement les possibilités, notamment les projets de loi émanant du gouvernement, de coordonner les modifications législatives pour le compte d'autres ministères.

Figure 8 : Comité permanent des organismes gouvernementaux—Organismes examinés qui ont fait l'objet d'un rapport du Comité, 2006-2013

Source des données : Comité permanent des organismes gouvernementaux

Année	Organisme
2006	Régie des alcools de l'Ontario
2006	Hydro One
2006	Société des loteries et des jeux de l'Ontario
2007	Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
2008	Commission d'appel et de révision des professions de la santé
2009	Société ontarienne de travaux d'infrastructure (Infrastructure Ontario)
2009	Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)
2009	Fondation Trillium de l'Ontario
2009	Commission des courses de l'Ontario
2010	Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
2010	Musée royal de l'Ontario
2010	Société de production d'électricité de l'Ontario
2010	Tribunal des droits de la personne de l'Ontario
2013	Régie des alcools de l'Ontario
2013	Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Note : Aucun organisme n'a été examiné entre 1996 et 2005. Le Comité a examiné Metrolinx en 2013, mais n'a pas publié de rapport.

4.5 Depuis 1996, de nombreux organismes, conseils et commissions n'ont pas été examinés par le Comité permanent des organismes gouvernementaux

Entre 1978 et 2014, le Comité a examiné les opérations de plus de 130 organismes, conseils et commissions. Son processus d'examen comporte généralement la convocation de témoins (dont de hauts fonctionnaires des organismes, des représentants de groupes communautaires et des fonctionnaires intéressés). Nous avons noté une grande variation dans le nombre d'organismes examinés par le Comité. Par exemple, il n'a examiné aucun organisme pendant plus d'une décennie après mars 1996. Entre 2011 et 2014, il en a examiné trois : la Régie des alcools de l'Ontario, Metrolinx et la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail. Normalement, une fois l'examen terminé, le Comité présente un rapport à l'Assemblée législative renfermant ses recommandations. La **figure 8** répertorie les organismes examinés par le Comité, pour lesquels il a publié un rapport entre 2006 et 2014.

Il n'est pas exigé que les rapports annuels de tous les organismes provinciaux soient soumis à l'examen du Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée. Aux termes de l'ancienne directive, les membres du Comité recevaient un exemplaire de tous les rapports annuels, car ils devaient tous être déposés. Aux termes de la nouvelle directive cependant, les rapports annuels ne doivent pas être déposés. Donc, le Comité reçoit seulement les rapports déposés en application de la loi ou d'un PE (à moins qu'il n'en demande le dépôt dans le cadre d'un examen). À ce titre, les membres du Comité peuvent ne pas recevoir toute l'information sur les résultats annuels des organismes à prendre en compte dans le choix des organismes à soumettre à un examen.

RECOMMANDATION 5

Pour assurer la reddition de compte et la transparence continues relativement aux opérations des organismes provinciaux, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit consulter l'Assemblée législative de l'Ontario au sujet de la façon optimale d'assurer que le Comité permanent des organismes gouvernementaux reçoit les rapports annuels de tous les organismes lorsqu'ils sont diffusés, car ces rapports peuvent l'aider à déterminer les organismes à soumettre à un examen.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

D'ici avril 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor consultera l'Assemblée législative de l'Ontario pour trouver un mécanisme approprié afin d'informer tous les représentants élus de la publication des documents de gouvernance des organismes provinciaux, y compris les rapports annuels.

Annexe 1 – Classifications des organismes de la Couronne dans la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes (en vigueur jusqu'en janvier 2015)

Source des données : ministère des Services gouvernementaux, Secrétariat des nominations

Classification (au 1er mars 2014)*	Fonctions principales	Exemples
Entreprise opérationnelle (31)	• Vente de biens ou prestation de services au public à des fins commerciales (y compris en concurrence avec le secteur privé)	• Commission des parcs du Niagara • Infrastructure Ontario • Metrolinx • Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO) • Régie des alcools de l'Ontario
Services opérationnels (37)	• Offre de biens ou de services au public (habituellement moyennant des frais minimes ou aucuns frais)	• Action Cancer Ontario • Aide juridique Ontario • Cybersanté • Office de la qualité et de la responsabilité en éducation • Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Réglementation (20)	• Dans le cadre de processus comme les inspections, les enquêtes, les poursuites, l'agrément, l'octroi de licence et la tarification, prendre des décisions indépendantes qui limitent ou appuient la conduite, la pratique, les obligations, les droits et les responsabilités d'un particulier, d'une entreprise ou d'une personne morale	Organismes non régis par un conseil de direction : • Commission de l'escarpement du Niagara • Tribunal des services financiers Organismes régis par un conseil de direction : • Commission des services financiers de l'Ontario • Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Fiducie (5)	• Administration de fonds ou d'autres biens pour le compte de bénéficiaires désignés en vertu d'une loi	• Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario • Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
Services consultatifs (67)	• Communication continue d'information ou de conseils à l'appui de la formulation de politiques ou de l'exécution de programmes	• Comité consultatif sur les médicaments pour le bétail • Comité d'évaluation des médicaments • Conseil consultatif des normes d'accessibilité
Organisme décisionnel (37)	• Prise de décisions quasi judiciaires indépendantes concernant les obligations, les droits et les responsabilités de particuliers, d'entreprises ou de personnes morales en conformité avec les politiques, les règlements et les lois • Règlement des différends découlant des décisions • Audition d'appels contre les décisions antérieures	• Commission des relations de travail de l'Ontario • Commission de révision de l'évaluation foncière • Tribunal des droits de la personne de l'Ontario
Fondation provinciale (0)	• Établissement aux termes de la *Loi sur les fondations de la Couronne* ou de la *Loi sur les fondations universitaires* • Sollicitation, gestion et distribution de dons ou d'autres biens donnés pour un organisme désigné dans l'intérêt duquel la fondation a été créée	• Aucune

* En mars 2014, il y avait 197 organismes au total.

Annexe 2 – Types d'organismes désignés dans la Directive concernant les organismes et les nominations (entrée en vigueur en février 2015)

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Type (au 1er juin 2016)*	Caractéristiques principales	Exemples
Organisme provincial régi par un conseil de direction (77)	• Autorisé à prendre des décisions opérationnelles par l'entremise d'un conseil de direction • Possède l'autorité financière et opérationnelle d'exploiter une entreprise et de diriger ses opérations à l'appui du mandat organisationnel • Le conseil de direction est comptable au ministre de l'exécution du mandat de l'organisme (le président représente le conseil auprès du ministre) • De nombreux organismes ont leur propre personnel et structure organisationnelle et ne font pas appel aux ministères pour ces fonctions • Les personnes nommées au conseil doivent exercer un devoir de diligence à l'égard de l'organisme, ce qui les oblige à se conduire avec honnêteté, de bonne foi et dans l'intérêt supérieur de l'organisme • Essentiellement, les organismes qui sont des entreprises opérationnelles et des services opérationnels, ainsi que certains organismes de réglementation	• Action Cancer Ontario • Aide juridique Ontario • Commission des parcs du Niagara • Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario • Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail • Commission des services financiers de l'Ontario • Commission des valeurs mobilières de l'Ontario • Cybersanté • Infrastructure Ontario • Metrolinx • Office de la qualité et de la responsabilité en éducation • Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO) • Régie des alcools de l'Ontario • Société des loteries et des jeux de l'Ontario • Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Organisme provincial non régi par un conseil de direction (47)	• N'est pas autorisé à prendre de décisions opérationnelles; les ministères doivent offrir un soutien opérationnel à ces organismes • Comprend les organismes de réglementation et les tribunaux décisionnels • Les tribunaux décisionnels doivent aussi se conformer à la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*, de façon à promouvoir l'utilisation efficace des ressources et à réduire les chevauchements	• Commission des relations de travail de l'Ontario • Commission de révision de l'évaluation foncière • Tribunal des droits de la personne de l'Ontario • Tribunal des services financiers
Organisme consultatif provincial (60)	• Offre des conseils spécialisés au ministre responsable ou à la première ministre • Composé d'une ou de plusieurs personnes nommées par le gouvernement • Mandat de plus de trois ans • Leurs fonctions administratives sont exécutées par le ministère responsable • Ces organismes sont créés uniquement dans le but de fournir des conseils ou des recommandations en conformité avec leur mandat	• Comité consultatif sur les médicaments pour le tabac • Comité d'évaluation des médicaments • Commission de rémunération des juges de paix • Conseil consultatif des normes d'accessibilité • Conseil public du commissaire des incendies sur la sécurité-incendie

* En juin 2016, il y avait 184 organismes au total; 17 organismes ont été dissous et 2 ont été créés depuis mars 2016.

Annexe 2 – 57 organismes de la Couronne [illegible]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Action Cancer Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin
Agence ontarienne des eaux
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau du commissaire à l'équité
Centre des sciences de l'Ontario
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des parcs du Niagara
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Régime de retraite de l'Ontario
Conseil des arts de l'Ontario
Cybersanté Ontario
Fondation Trillium de l'Ontario
Institut de recherche agricole de l'Ontario
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)
Office de la télécommunication éducative de langue française de l'Ontario (TFO)
Office ontarien de financement
Palais des congrès du Toronto métropolitain
Régie des alcools de l'Ontario
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Santé publique Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société d'hypothèques de l'Ontario
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société ontarienne d'assurance-dépôts
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier

Chapitre 6

Examen de la publicité gouvernementale

Modifications importantes apportées à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*

Le gouvernement de l'Ontario a sensiblement modifié cette année la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi) et, ce faisant, a considérablement miné la capacité du vérificateur général de veiller à ce qu'aucuns fonds publics ne soient affectés à des publicités partisanes.

Dans sa forme originale, la Loi exigeait que notre Bureau examine la plupart des publicités gouvernementales et, s'il les jugeait non partisanes, il les approuvait officiellement avant leur diffusion. La Loi originale établissait également des normes pour guider ce travail et conférait au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce qui est partisan.

Les modifications apportées à la *Loi de 2015 sur les mesures budgétaires* ont éliminé ce pouvoir discrétionnaire et donné au terme « partisan » une définition précise et étroite, qui est la seule à appliquer dans nos examens.

Le vérificateur général doit encore approuver la publicité avant qu'elle soit diffusée, mais son approbation est essentiellement garantie, à moins que la publicité comprenne le nom, la voix ou l'image d'un député à l'Assemblée, fasse « directement » allusion à un parti politique reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique « directement », ou comprenne le nom ou le logo d'un parti politique reconnu. Par exemple, en vertu de la Loi modifiée, une annonce télévisée affirmant que « le présent gouvernement est le meilleur depuis une génération » serait approuvée à condition de ne pas utiliser le nom, la voix ou l'image d'un député à l'Assemblée ou le nom ou le logo d'un parti politique.

En effet, la Loi modifiée oblige désormais notre Bureau à approuver d'office toutes les publicités qui lui sont soumises, y compris certaines reçues cette année qui, à notre avis, auraient été considérées comme partisanes aux termes de la Loi originale.

Le processus employé pour modifier la Loi est aussi digne de mention. Notre Bureau n'a jamais reçu copie des modifications proposées pour qu'il puisse les examiner avant leur dépôt, et il n'a pas été consulté à leur sujet.

Après la diffusion des modifications proposées, nous avons exhorté le gouvernement à revoir sa position. Le 12 mai 2015, nous avons publié un rapport spécial (**http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/GAA_fr.pdf**) faisant état de nos préoccupations. Nous avons souligné que les modifications proposées risquaient de donner lieu à des publicités gouvernementales qui répondraient aux exigences de la Loi, mais qui seraient quand même considérées comme partisanes selon toute mesure raisonnable. Comme indiqué dans le rapport, les

annonces de ce genre seraient peu utiles aux contribuables qui en assument le coût.

Elles mineraient également la crédibilité du vérificateur général en tant que fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative sans lien de dépendance avec le gouvernement.

La *Loi de 2015 sur les mesures budgétaires*, y compris les modifications, a été adoptée par l'Assemblée législative le 3 juin 2015 et a reçu la sanction royale le lendemain. Le règlement découlant des modifications est entré en vigueur le 16 juin 2015.

Définition étroite de la publicité partisane

Les modifications ont eu pour effet d'abroger deux paragraphes essentiels de la Loi qui permettaient au vérificateur général de tenir compte de facteurs additionnels en plus des normes prescrites dans la Loi modifiée au moment de déterminer si une annonce avait pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

Telle que modifiée, la Loi stipule qu'un document est partisan seulement s'il répond à au moins un des critères suivants :

- il comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée, sauf si le document s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario;
- il comprend le nom ou le logo d'un parti [politique] reconnu [...];
- il fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement;
- il comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir [...]

Il vaut la peine de comparer la définition étroite du gouvernement avec celle figurant dans la deuxième édition du *Canadian Oxford Dictionary*, qui donne une définition beaucoup plus large à l'adjectif « partisan » : « loyal to a particular cause; biased » (loyal à une cause particulière; partial).

Beaucoup d'éléments excédant la définition étroite du gouvernement peuvent être intégrés à une publicité pour la rendre partisane selon la définition du dictionnaire, mais conforme aux exigences de la Loi modifiée.

La **figure 1** compare les versions originale et modifiée des normes de la Loi qui sont utilisées pour déterminer si une publicité est partisane. En vertu de la Loi modifiée, le vérificateur général ne peut plus tenir compte de facteurs autres que ceux énoncés plus haut.

Lorsque la Loi originale a été proclamée en 2005, notre Bureau avait établi un ensemble de critères devant permettre de reconnaître les messages partisans en se fondant sur la recherche et les commentaires d'experts du domaine, y compris Les normes canadiennes de la publicité. Ces critères nous aidaient à déterminer si une annonce proposée avait pour objectif principal notamment de donner une impression favorable du parti au pouvoir. Les critères comprenaient des questions comme : Le message est-il juste, équilibré et présenté de façon objective? Présente-t-il le gouvernement sous un jour flatteur? La date de diffusion de l'annonce est-elle susceptible de se traduire par des gains politiques importants pour le gouvernement?

Comme notre Bureau n'est pas autorisé à poser ces questions, il doit maintenant approuver des annonces comme non partisanes parce qu'elles sont conformes à la définition étroite de la Loi modifiée, alors qu'elles pourraient être perçues comme partisanes. Nous donnons un exemple d'une telle annonce plus loin dans ce chapitre dans la section *Problèmes associés à la Loi modifiée*.

Abrogation d'autres normes publicitaires

Le gouvernement a également abrogé des normes de la Loi originale qui nous aidaient à nous assurer que les publicités gouvernementales servaient un objectif légitime. Les exigences originales stipulaient que chaque document soumis au Bureau devait constituer un moyen raisonnable :

Figure 1 : Article 6 de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, original et modifié

Source des données : *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*

Original

Normes exigées

6. (1) Les normes auxquelles doit satisfaire un document sont les suivantes :

1. Il doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
   - i. informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux existants ou proposés dont il peut se prévaloir,
   - ii. informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi,
   - iii. encourager ou décourager un comportement social spécifique dans l'intérêt public,
   - iv. promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou qu'il fait bon visiter ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
2. **Il doit comprendre une déclaration portant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.**
3. **Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative.**
4. **Il ne doit pas être partisan.**
5. Il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.
6. **Il doit satisfaire aux normes additionnelles prescrites. 2004, chap. 20, paragr. 6 (1).**

Publicité hors de l'Ontario

(2) La disposition 3 du paragraphe (1) ne s'applique pas à l'égard d'un document dont le public-cible primaire est situé hors de l'Ontario. 2004, chap. 20, paragr. 6 (2).

Publicité partisane

(3) Un document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir. 2004, chap. 20, paragr. 6 (3).

Idem

(4) Le vérificateur général tient compte des facteurs prescrits et peut tenir compte des facteurs additionnels qu'il estime appropriés lorsqu'il décide si un document a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir. 2004, chap. 20, paragr. 6 (4).

Modifié

Normes

6. (1) Les normes auxquelles doit satisfaire un document sont les suivantes :

1. **Il doit comprendre une déclaration portant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.**
2. **Il ne doit pas être partisan au sens du paragraphe (2).**
3. **Il doit satisfaire aux normes additionnelles prescrites.**

Publicité partisane

(2) Un document est partisan s'il répond à au moins un des critères suivants :

- a) **il comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée, sauf si le document s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario;**
- b) il comprend le nom ou le logo d'un parti reconnu au sens du paragraphe 62 (5) de la *Loi sur l'Assemblée législative*;
- c) il fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement;
- d) il comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir, sous réserve du paragraphe (4).

Mention du titre

(3) L'alinéa (2) a) n'a pas pour effet d'empêcher l'utilisation du titre d'un député.

Exception quant à la couleur

(4) L'alinéa (2) c) ne s'applique pas à la représentation d'une chose habituellement représentée dans une couleur associée au parti au pouvoir.

Texte abrogé

Nouveau texte

- d'informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux;
- d'informer le public de ses droits et responsabilités;
- de modifier un comportement social dans l'intérêt public;
- de promouvoir l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, étudier ou investir ou qu'il fait bon visiter.

Ces normes ont été remplacées par des exemples non contraignants de raisons pour lesquelles le gouvernement pourrait décider de faire passer une annonce. Nous considérions les anciennes normes comme des outils utiles et efficaces dans notre processus d'examen visant à promouvoir la transparence de la publicité gouvernementale et la responsabilisation à cet égard. Ces normes nous aidaient également à nous assurer que les publicités fournissaient des renseignements utiles et ne faisaient pas une promotion excessive des intérêts du parti au pouvoir ni une critique excessive de ses adversaires.

Nous étions également préoccupés par le fait que le gouvernement s'accordait de nouveaux pouvoirs qui lui permettent de rédiger des règlements concernant des aspects importants du processus d'examen de la publicité. Les projets de loi sont débattus ouvertement à l'Assemblée législative, mais les règlements sont rédigés sans débat, ce qui rend le processus moins transparent. Le nouveau règlement est entré en vigueur le 16 juin, soit moins de deux semaines après la sanction royale de la Loi modifiée. Le règlement précisait le délai révisé dans lequel notre Bureau doit informer l'administrateur d'un bureau gouvernemental des résultats de son examen.

Dans notre rapport spécial de mai dernier, je demandais au gouvernement de relever le Bureau de ses fonctions d'examen de la publicité et de les attribuer à un ministère ou organisme gouvernemental, s'il décidait d'aller de l'avant avec les modifications. Le gouvernement a refusé ma demande, et notre Bureau se conforme aux exigences de la Loi modifiée.

Définition étroite de la publicité numérique

La publicité numérique — par exemple sur Internet ou dans les médias sociaux — n'était pas sujette à l'examen du vérificateur général en vertu de la Loi originale. Depuis 2011, notre Bureau demande au gouvernement de combler ce vide juridique, car cette forme de publicité représente une part croissante du budget publicitaire de la province.

Le gouvernement a inclus les annonces publicitaires numériques dans la Loi modifiée cette année et en a donné la définition suivante dans un règlement d'application de la Loi : « une annonce publicitaire composée de vidéo, de texte, d'images ou de toute combinaison de ces éléments qu'un bureau gouvernemental, moyennant paiement, a l'intention de faire afficher sur un site Web ».

Cette définition exclut toutefois les sites des médias sociaux, comme Facebook et Twitter, et les annonces numériques affichées sur un site Web par des services de marketing par moteur de recherche tels que Google AdWords. En 2013-2014, le gouvernement a dépensé plus de 2 millions de dollars en services de marketing par moteur de recherche. Au cours du dernier exercice, ces dépenses se sont chiffrées à 1,3 million de dollars. Notre Bureau n'a pas le pouvoir de s'assurer que ces fonds ne sont pas dépensés à des fins partisanes.

Quoi qu'il en soit, l'ajout des annonces publicitaires numériques aux publicités sujettes à examen ne veut pas dire grand-chose étant donné notre capacité limitée de déterminer ce qui constitue une publicité partisane.

Modifications apportées au processus d'examen

La Loi originale donnait au Bureau sept jours ouvrables pour déterminer si une publicité répondait aux normes de la Loi. La Loi modifiée ramène ce délai à cinq jours ouvrables et ajoute la publicité numérique à la liste des annonces que nous devons vérifier.

Nous offrions auparavant un service d'examen préliminaire facultatif des publicités proposées pour que les bureaux gouvernementaux connaissent notre opinion avant d'engager des dépenses de production substantielles. Cet examen préliminaire n'était pas prévu dans la Loi. Il s'agissait d'un service volontaire de notre part, et aucun délai fixe n'y était associé.

La Loi modifiée nous oblige désormais à examiner les versions préliminaires des publicités devant être diffusées à la télévision et au cinéma et à terminer notre examen dans un délai de neuf jours ouvrables.

Problèmes associés à la Loi modifiée

Dans le mois suivant la proclamation de la nouvelle Loi, nous avons approuvé une campagne de publicité radiophonique et numérique du ministère des Finances sur le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO), une politique caractéristique du gouvernement actuel contenue dans le Budget de l'Ontario 2015. Quelques semaines plus tard, à un moment où ces annonces étaient encore diffusées, le Parti libéral de l'Ontario a lancé une campagne publicitaire télévisée intitulée *Never Slow Down*, dans le cadre de laquelle la première ministre parle de la nécessité de s'assurer que les Ontariens ont une pension suffisante pour leur retraite.

En vertu de la Loi originale, nous aurions pu exprimer des préoccupations au sujet du chevauchement entre la publicité financée par les fonds publics et les annonces d'un parti politique et le fait que des publicités financées par les contribuables renforçaient effectivement les messages partisans du Parti libéral de l'Ontario. Nous aurions également pu retirer notre approbation de l'annonce du ministère des Finances, voire la rejeter carrément dès le début, parce qu'elle prétendait que le RRPO était en place alors que son entrée en vigueur est actuellement prévue pour 2017.

En vertu de la Loi modifiée, cependant, l'annonce du RRPO satisfaisait à toutes les normes prescrites et a continué d'être diffusée en même temps que celle du Parti libéral de l'Ontario.

En août 2015, le gouvernement a soumis à notre approbation deux publicités télévisées sur le RRPO. Comme pour la première série d'annonces soumises dans le cadre de cette campagne, nous avons dû approuver ces publicités en vertu de la Loi modifiée. Nous avons toutefois soulevé des préoccupations importantes touchant le contenu des annonces et le moment où elles devaient être diffusées.

Nous avons conclu que le message en voix hors champ d'une publicité télévisée intitulée Rivière (« Mais l'écart est immense, et si vous n'avez pas un régime de retraite de votre employeur, ce ne sera pas suffisant ») n'était peut-être pas factuel. De plus, les deux publicités télévisées (et d'autres annonces de cette campagne) affirmaient que le RRPO avait été créé « pour aider à réduire le manque d'épargne-retraite ». Nous étions préoccupés par le fait que le visuel, dans lequel une personne franchit un cours d'eau en sautant par-dessus, pouvait donner l'impression que le RRPO comblera effectivement le manque d'épargne-retraite, ce qui pourrait être trompeur.

Une autre source de préoccupation était que, dans le contexte de la campagne électorale fédérale et des échanges verbaux entre la première ministre de l'Ontario et le premier ministre du Canada au sujet du RRPO, ces annonces pouvaient être perçues comme ayant un objectif partisan, d'autant plus que la campagne publicitaire s'est poursuivie jusqu'au jour de l'élection.

Résultats de nos examens de la publicité de 2014-2015

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015 (soit avant les modifications apportées à la Loi), nous avons examiné 182 soumissions portant sur 653 publicités distinctes, dont le coût total s'élevait à près de 20,85 millions de dollars. Ce montant exclut 9,16 millions en publicités numériques, qui n'étaient pas sujettes à examen à ce moment-là. Se reporter à la **figure 2** pour les dépenses ventilées

Figure 2 : Dépenses publicitaires par média, 2014-2015

Sources des données : ministères du gouvernement de l'Ontario et Commission de révision de la publicité

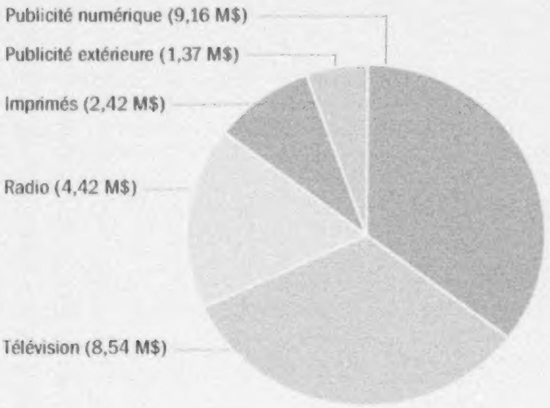
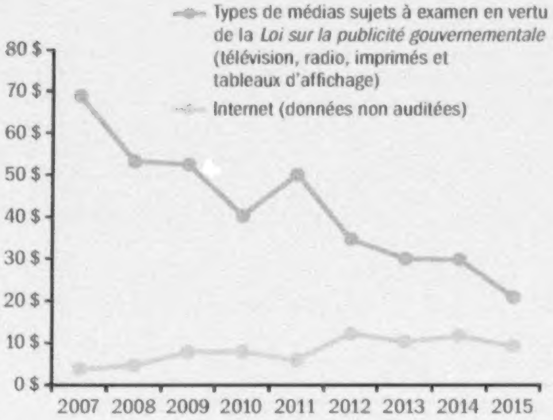


Figure 3 : Dépenses publicitaires, 2007-2015 (en millions de dollars)

Sources des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario et Commission de révision de la publicité



par média au cours du dernier exercice, et à la **figure 3** pour les dépenses annuelles totales engagées au cours des neuf dernières années.

La ventilation des dépenses engagées par chaque ministère au cours de l'exercice écoulé est présentée à la **figure 4**.

La **figure 5** montre les 10 principales campagnes publicitaires en 2014-2015 selon les dépenses. Ces 10 campagnes représentaient près de 82 % du total des dépenses consacrées aux publicités sujettes à examen que notre Bureau a examinées au cours du dernier exercice..

Dans tous les cas, nous avons rendu notre décision dans le délai de sept jours ouvrables prescrit dans la Loi originale alors en vigueur. Bien que le temps requis pour rendre une décision varie selon la complexité de la soumission et les autres priorités de travail, le délai de traitement moyen durant le dernier exercice a été de plus de quatre jours ouvrables. En outre, nous avons examiné 5 demandes d'examen préliminaire visant 18 publicités qui en étaient à un stade préliminaire de leur développement. Le délai de traitement moyen des examens préliminaires durant le dernier exercice a été d'environ 10 jours ouvrables (le nouveau délai maximal étant de 9 jours ouvrables).

Aucune violation; une contravention à la Loi

Nous avons conclu que toutes les publicités soumises à notre Bureau en 2014-2015 étaient conformes à la Loi. Cependant, nous avons appris que le ministère du Procureur général avait publié une annonce de sensibilisation aux fonctions de juré dans un journal sans la soumettre d'abord à l'approbation du Bureau, comme l'exige la Loi. Si cette publicité nous avait été soumise, nous l'aurions approuvée avec l'ajout d'une déclaration qu'elle avait été payée par le gouvernement de l'Ontario.

Vue d'ensemble de notre nouvelle fonction d'assurance de la conformité

Publicités assujetties à la Loi

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – c'est-à-dire les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet de la première ministre – proposent,

Figure 4 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, du 1er avril 2014 au 31 mars 2015*

Sources des données : ministères du gouvernement de l'Ontario et Commission de révision de la publicité

Ministère	Nbre de soumissions	Nbre d'articles	Coûts d'agence ($)	Coûts de production ($)	Coûts médias ($)				Total ($)
					Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure[1]	
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	7	55	96 421	177 243	2 313 164	1 049 648	62 167	376 225	4 074 868
Procureur général[2]	4	7	–	49	–	–	14 436	–	14 485
Affaires civiques, Immigration et Commerce international	7	55	104 405	1 235 906	1 797 854	–	239 912	–	3 378 077
Sécurité communautaire	2	2	–	18 000	46 820	–	1 870	–	66 690
Développement économique, Emploi et Infrastructure	9	14	55 773	62 771	24 858	346 357	(26 460)[3]	(36 015)[3]	427 284
Éducation	4	34	65 034	46 227	–	633 742	109 222	–	854 225
Environnement et Action en matière de changement climatique	1	2	–	–	–	–	27 174	–	27 174
Finances	3	34	61 000	27 000	(8 611)[3]	157 030	704 880[4]	–	941 299
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	20	43	124 343	468 273	1 475 938	–	26 559	177 068	2 272 181
Santé et Soins de longue durée	10	22	264 667	463 596	492 477	1 110 348	322 503	462 586	3 116 177
Travail	4	50	–	900	(1 802)[3]	578 631	49 917	–	627 646
Affaires municipales et Logement	1	1	–	2 213	–	–	6 907	–	9 120
Richesses naturelles et Forêts	33	127	–	5 233	–	29 070	186 819	10 000	231 122
Tourisme, Culture et Sports (Jeux panaméricains et parapanaméricains)	70	99	2 107	13 028	44 604	70 275	247 753	43 548	421 315
Formation, Collèges et Universités	3	61	105 931	359 293	2 352 735	337 250	255 305	198 883	3 609 397
Transports	4	47	150 075	202 490	(3 292)[3]	102 683	193 032	137 181	782 169
Total	**182**	**653**	**1 029 756**	**3 082 222**	**8 534 745**	**4 415 034**	**2 421 996**	**1 369 476**	**20 853 229**

* La *Loi sur le vérificateur général* exige que notre Bureau présente des rapports annuels sur les dépenses engagées au titre de la publicité et des imprimés sujets à examen en application de la *Loi sur la publicité gouvernementale*. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses déclarées, nous avons examiné un échantillon de paiements et de pièces à l'appui. Notre Bureau a également examiné la conformité avec les articles de la Loi qui traitent des exigences en matière de soumission et de l'utilisation des publicités.

1. Comprend les tableaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, les écrans numériques, etc.
2. Comprend une annonce qui a été publiée sans être d'abord soumise à l'examen de notre Bureau, comme la Loi l'exige.
3. Total négatif en raison de l'application des crédits d'impôt pour les médias.
4. Comprend un crédit d'impression de 8 650 $ reporté de l'exercice précédent.

Note : Les ministères suivants n'ont pas engagé de coûts publicitaires sujets à examen en vertu de la Loi : Affaires autochtones, Services à l'enfance et à la jeunesse, Services sociaux et communautaires, Services correctionnels, Énergie, et Développement du Nord et Mines.

Figure 5 : Dépenses relatives aux 10 principales campagnes publicitaires pour 2014-2015* (en millions de dollars)
Sources des données : ministères du gouvernement de l'Ontario et Commission de révision de la publicité

Campagne	Ministère	Dépenses
Ontario, terre nourricière	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	4,06
Violence sexuelle et harcèlement	Affaires civiques, Immigration et Commerce international	2,23
Protection du consommateur	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	2,23
Réduction de 30 % des frais de scolarité	Formation, Collèges et Universités	1,83
Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario	Formation, Collèges et Universités	1,79
Options de soins de santé	Santé et Soins de longue durée	1,12
Jour du Souvenir	Affaires civiques, Immigration et Commerce international	0,96
Obligations d'épargne de l'Ontario	Finances	0,95
Grippe saisonnière	Santé et Soins de longue durée	0,93
Services de garde d'enfants – Questions et réponses	Éducation	0,85
Total		**16,95**

* Les dépenses relatives aux campagnes ne comprennent pas les coûts de la publicité numérique.

moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un panneau, de faire afficher de façon numérique sous la forme ou de la manière prescrite, ou de faire diffuser à la radio, à la télévision ou au cinéma. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer moyennant des frais à des ménages ontariens par courrier en vrac ou toute autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être examinées et approuvées par notre Bureau avant leur diffusion, afin d'en assurer la conformité à la Loi modifiée.

La Loi exclut de notre examen les annonces d'emplois particuliers dans la fonction publique (mais non les campagnes de recrutement génériques) et les avis au public exigés par la Loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant des questions urgentes de santé ou de sécurité publiques.

La Loi stipule que les bureaux gouvernementaux doivent remettre les documents sujets à examen au Bureau. Ceux-ci ne peuvent pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que le chef du bureau (habituellement le sous-ministre) soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que l'annonce a été approuvée.

Si le Bureau du vérificateur général n'a pas rendu sa décision de conformité dans le délai de cinq jours ouvrables prescrit par règlement, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document est conforme à la Loi, et il peut le faire paraître.

Si notre Bureau informe le bureau gouvernemental que le document n'est pas conforme à la Loi, il ne peut être diffusé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée de l'annonce rejetée aux fins de nouvel examen. Les approbations de conformité sont valides pour un an.

Critères de conformité révisés applicables aux publicités proposées

Dans son examen, le Bureau du vérificateur général doit seulement déterminer si la publicité proposée est conforme à la Loi modifiée. La publicité doit être conforme aux critères suivants :

1. Le document doit comprendre une déclaration portant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.

2. Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative, sauf s'il s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario.
3. Il ne doit pas comprendre le nom ou le logo d'un parti reconnu.
4. Il ne doit pas faire directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée ni le critiquer directement.
5. Il ne doit pas comprendre, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir.

Aucun autre critère ne peut être pris en compte dans l'examen effectué par le vérificateur général afin de déterminer si un document est partisan.

Autres protocoles d'examen

Depuis qu'il a assumé la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale en 2005, notre Bureau travaille en collaboration avec le gouvernement afin de clarifier les procédures à suivre dans les cas non couverts par la Loi. Une brève description des questions importantes qui ont dû être clarifiées au fil des ans est présentée ci-après. Nos protocoles existants sont exposés ci-dessous.

Sites Web

Les sites Web n'étaient pas expressément sujets à examen en vertu de la Loi originale, mais nous avons déterminé qu'un site Web ou un lien semblable mentionné dans une annonce est une extension de cette annonce. À la suite de ses discussions antérieures avec le gouvernement, notre Bureau a convenu, peu de temps après l'adoption de la Loi initiale, que seule la première page affichée au premier clic d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen. Nous tenons seulement compte du contenu accessible au premier clic, sauf s'il s'agit d'une passerelle ou d'une page sans contenu significatif, auquel cas nous examinons la page suivante.

Notre examen cherche à relever tout contenu qui ne satisfait pas aux normes de la Loi modifiée. Par exemple, la page ne doit inclure ni le nom ni la photo d'un ministre.

Médias sociaux

Au fil des ans, le gouvernement a accru sa présence dans les médias sociaux. Des annonces contenant des icônes menant à différents réseaux sociaux sont souvent soumises à l'approbation de notre Bureau. Bien que la Loi originale soit muette sur ce point, nous avons convenu avec le gouvernement que nous ferions un examen initial de tout réseau social mentionné dans une publicité pour veiller à ce que les normes de la Loi soient respectées. Nous reconnaissons toutefois que le contenu de ces réseaux change fréquemment et qu'il peut parfois échapper au contrôle du bureau gouvernemental. Notre examen se limite donc au contenu contrôlé par le gouvernement.

La Loi modifiée exclut expressément de notre examen les annonces numériques diffusées sur les sites Web des médias sociaux.

Publicité par un tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et notre Bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à un examen si elle satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Cette entente est toujours en vigueur.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Nous avons plutôt choisi d'engager des conseillers de l'extérieur pour nous aider à examiner les soumissions au besoin. Les conseillers suivants nous ont fourni une aide précieuse au cours de l'année écoulée et de la dernière décennie :

- Rafe Engle (J.D., L.L.M.) est un avocat torontois qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, du divertissement et des communications pour un groupe diversifié de clients des secteurs à but lucratif et sans but lucratif. Il est aussi conseiller juridique externe auprès des Normes canadiennes de la publicité et président du Conseil des normes national de cet organisme.
- Jonathan Rose est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Le professeur Rose est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage qu'en font les partis politiques et les gouvernements.
- Joel Ruimy est expert-conseil en communication qui a couvert la politique ontarienne et nationale pendant trois décennies dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.
- John Sciarra est l'ancien directeur des opérations de notre Bureau. Il a joué un rôle déterminant dans la mise en oeuvre de la fonction d'examen de la publicité et en a assuré la surveillance jusqu'à sa retraite en 2010.

Chapitre 7

Comité permanent des comptes publics

Rôle du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) est habilité à examiner les rapports de la vérificatrice générale et les Comptes publics, et à faire part à l'Assemblée législative de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à leur égard. Ces rapports sont réputés être renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés. Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis en fait rapport à l'Assemblée législative, notamment en ce qui concerne l'économie et l'efficience des activités du gouvernement et du secteur parapublic ainsi que l'efficacité des programmes gouvernementaux dans la réalisation de leurs objectifs.

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander à la vérificatrice générale d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

Le Comité tient normalement un certain nombre d'audiences pendant l'année pour traiter de questions soulevées dans notre Rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis il présente ses observations et recommandations à l'Assemblée législative.

Nomination au Comité et composition

Les membres du Comité sont habituellement nommés par motion de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis politiques à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est habituellement établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement des élections générales jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

En conformité avec le *Règlement de l'Assemblée législative* et par suite des élections tenues en juin 2014, les membres du Comité ont été nommés le 16 juillet 2014. Le président et la vice-présidente ont été élus le 22 octobre 2014 lors de la première réunion du Comité. Les membres du Comité sont :

Ernie Hardeman, président, Parti progressiste-conservateur
Lisa MacLeod, vice-présidente, Parti progressiste-conservateur
Han Dong, Parti libéral
John Fraser, Parti libéral
Percy Hatfield, Nouveau parti démocratique
Harinder Malhi, Parti libéral
Julia Munro, Parti progressiste-conservateur
Arthur Potts, Parti libéral
Lou Rinaldi, Parti libéral

Rôle consultatif de la vérificatrice générale auprès du Comité

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, sur demande du Comité, la vérificatrice générale, souvent accompagnée de cadres supérieurs, assiste aux réunions du Comité pour l'aider à faire des examens et à tenir des audiences concernant notre rapport annuel, les Comptes publics de l'Ontario et tout rapport spécial produit par notre Bureau.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec l'approbation de cette dernière, à tout autre moment de son choix. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats, c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative.

Le Comité choisit des dossiers d'intérêt dans notre rapport annuel et nos rapports spéciaux, et il tient des audiences à leur sujet. Il examine généralement des sections du chapitre du Rapport annuel consacré aux audits de l'optimisation des ressources. En temps normal, chacun des trois partis politiques choisit, chaque année, trois audits ou autres sections de notre Rapport annuel, qui sont soumis à l'examen du Comité.

À chaque audience, la vérificatrice générale, des cadres supérieurs de son Bureau et un recherchiste du Service de recherches de l'Assemblée législative communiquent au Comité les informations pertinentes sur la section applicable du Rapport. Le recherchiste prépare un cahier d'information qui comprend les réponses du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de l'audit ou de l'examen. Normalement, le Comité demande à des cadres supérieurs des entités auditées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses membres. Comme notre rapport annuel traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, on demande rarement aux ministres d'assister aux réunions. Une fois que les audiences du Comité sont terminées, le recherchiste rédige un rapport provisoire conforme aux instructions du Comité. Le Comité présente ses conclusions et recommandations à l'Assemblée législative.

Le greffier du Comité demande aussi chaque année aux entités auditées non convoquées aux audiences d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées et aux autres préoccupations soulevées dans nos rapports.

Réunions tenues

Le Comité s'est réuni à 26 reprises entre le 22 octobre 2014 et le 31 octobre 2015. Les sujets abordés lors de ces réunions incluaient la lutte contre la violence faite aux femmes, la gestion des ressources humaines à Ontario Power Generation Inc. ainsi qu'au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, la surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers, la diversification des modes de financement et d'approvisionnement, la qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle, l'Initiative des compteurs intelligents, le dépistage du cancer et le Programme de prêts d'Infrastructure Ontario. Bon nombre de ces réunions ont comporté des audiences auxquelles des représentants du gouvernement et du secteur parapublic ont été appelés à

comparaître pour témoigner devant le Comité et répondre à ses questions au sujet des observations formulées dans nos rapports. D'autres réunions ont été consacrées aux travaux du Comité, à la rédaction de ses rapports ou à la présentation d'information par la vérificatrice générale.

Rapports du Comité

Le Comité rédige des rapports et des lettres sur son travail qui sont déposés à l'Assemblée législative. Ces rapports et ces lettres résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations. Une fois déposés, les rapports et les lettres sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à l'adresse Internet www.ontla.on.ca.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic de communiquer ses réponses au greffier du Comité dans un délai prescrit.

Le comité a présenté sept rapports depuis notre dernier rapport sur ses activités. Il a terminé la préparation d'un rapport intitulé *Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge : Rapport sommaire* en mai 2014, mais ce rapport n'a pas été déposé avant la dissolution de l'Assemblée législative en raison des élections de juin 2014. Le 22 octobre 2014, le nouveau Comité constitué après les élections a adopté une motion afin de déposer le rapport à l'Assemblée législative, ce qui a été fait le 30 octobre 2014. Le Comité a en outre déposé six rapports jusqu'ici en 2015 :

- 26 mars Lutte contre la violence faite aux femmes
- 12 mai Ressources humaines d'Ontario Power Generation
- 28 mai Ressources humaines dans le domaine de la santé
- 2 juin Commission des services financiers de l'Ontario : Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers
- 2 juin Infrastructure Ontario : Diversification des modes de financement et d'approvisionnement
- 3 juin Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle

Les trois premiers rapports avaient trait à des audits de l'optimisation des ressources faisant partie de notre *Rapport annuel 2013*. Nos propres suivis des recommandations formulées en 2013 figurent au chapitre 4 du présent rapport annuel. Dans le présent chapitre, plus précisément dans les trois sections qui suivent, nous faisons le suivi des recommandations du Comité dans son rapport du 26 mars 2015 sur la lutte contre la violence faite aux femmes, son rapport du 12 mai 2015 sur les ressources humaines d'Ontario Power Generation et son rapport du 28 mai sur les ressources humaines dans le domaine de la santé. Chacune de ces sections présente :

- les recommandations contenues dans le rapport du Comité;
- les réponses de l'entité auditée aux recommandations du Comité;
- un tableau récapitulatif de l'état des mesures prises en réponse aux recommandations du Comité (p. ex., pleinement mise en oeuvre, en voie de mise en oeuvre, etc.).

Suivi des travaux du Comité sur la lutte contre la violence faite aux femmes

En novembre 2014, le Comité a tenu une audience publique sur notre audit de 2013 portant sur la lutte contre la violence faite aux femmes. À la suite de cette audience, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative en mars 2015. Le rapport peut être

consulté dans son intégralité à l'adresse http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_html/40_1_PA_ViolenceAgainstWomen_20150331_fr.htm

Le Comité a formulé neuf recommandations et a demandé à la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario (la « Direction générale ») et au ministère des Services sociaux et communautaires (le « Ministère ») de lui soumettre leur réponse d'ici la fin de juillet 2015. La Direction générale et le Ministère ont présenté une réponse officielle au Comité le 23 et le 29 juillet 2015, respectivement. Certains des points soulevés par le Comité étaient similaires à nos observations à la suite de l'audit mené en 2013. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

La **figure 2** fait état des recommandations ainsi que des réponses du Ministère et de la Direction générale à chacune d'elles.

Suivi des travaux du Comité sur les ressources humaines d'Ontario Power Generation

En novembre 2014, le Comité a tenu une audience publique sur notre audit de 2013 portant sur les ressources humaines d'Ontario Power Generation (OPG). À la suite de cette audience, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative en mai 2015. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_html/ONTARIO%20POWER%20GENERATION%20HUMAN%20RESOURCES%20REPORT_FR.htm**

Le Comité a formulé huit recommandations et a demandé à OPG de lui soumettre sa réponse d'ici la fin du mois d'août 2015. OPG a présenté une réponse officielle au Comité le 6 août 2015. Certains des points soulevés par le Comité étaient similaires à nos observations. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 3**.

La **figure 4** fait état des recommandations ainsi que des réponses d'OPG à chacune d'elles.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport du Comité sur la lutte contre la violence faite aux femmes

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre[1]	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	2		2		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	3	1		2	
Recommandation 6	1		1		
Recommandation 7	2	1		1	
Recommandation 8	1			1	
Recommandation 9	1		1		
Total	**14**	**2**	**8**	**4**	**0**
%	**100**	**14**	**57**	**29**	**0**

1. Certaines mesures recommandées nécessitaient la communication de renseignements au Comité par le Ministère et la Direction générale. Dans les cas où le Ministère et la Direction générale ont fourni les renseignements demandés, on considère que la mesure a été « pleinement mise en œuvre ».

Figure 2 – Recommandations du Comité et réponses du Ministère et de la Direction générale

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	Réponse du Ministère/de la Direction générale
Recommandation 1 La Direction générale devrait collaborer avec les ministères appropriés afin que : • des buts et des cibles mesurables soient rattachés aux engagements énoncés dans le Plan d'action contre la violence familiale et dans le Plan d'action contre la violence à caractère sexuel; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici le début de 2016-2017.** • l'atteinte de ces buts et cibles soit évaluée et rendue publique tous les deux ans. **État : En voie de mise en oeuvre. La fréquence des rapports publics sera déterminée à la suite du rapport de mars 2016.**	La Direction générale a indiqué que, puisque le Plan d'action contre la violence familiale a pris fin, en 2008, elle ne produira pas de nouveaux rapports d'étape y ayant trait. En mars 2015, le gouvernement a lancé un nouveau plan d'action pour mettre un terme à la violence et au harcèlement à caractère sexuel, qui s'inscrit dans la foulée des efforts associés au Plan d'action contre la violence à caractère sexuel l'ayant précédé. La Direction générale a également précisé qu'elle travaillait à la définition des résultats visés à court et à long termes, et qu'elle prévoyait faire le suivi des projets et mesurer les résultats sur une base trimestrielle. Un rapport public sur les progrès et les résultats associés au nouveau plan d'action doit être rendu public en mars 2016. On précise dans le plan d'action qu'un rapport sur les progrès et les résultats sera présenté à la population ontarienne un an après la mise en oeuvre du plan. Le moment choisi pour la présentation de rapports publics subséquents sera confirmé après la diffusion du rapport public de mars 2016.
Recommandation 2 La Direction générale devrait évaluer la portée et l'ampleur des programmes provinciaux de sensibilisation et d'éducation relatifs à la violence faite aux femmes auprès de divers groupes, notamment les communautés autochtones, les nouveaux arrivants, les immigrants ainsi que l'ampleur et la portée des programmes portant sur la violence faite aux femmes en milieu de travail et dans les établissements d'enseignement postsecondaire. **État : En voie de mise en oeuvre. La Direction générale n'a pas fixé de date de mise en oeuvre.**	La Direction générale a mené une enquête initiale doublée d'une analyse comparative en mars 2015 afin de mesurer l'expérience vécue et les opinions des Ontariennes et des Ontariens au sujet de la violence et du harcèlement à caractère sexuel. On a aussi recueilli des données sur les paramètres de mesure du rendement utilisés dans le cadre de campagnes de conscientisation du public aux termes des accords juridiques avec les organismes bénéficiaires de subventions. La Direction générale a prévu d'utiliser ces paramètres pour évaluer la portée de telles campagnes, par exemple le nombre de visites du site Web, le nombre de participants et la quantité de ressources distribuées. Au chapitre de l'incidence des programmes, la Direction générale a prévu de recueillir des données sur les résultats à partir d'enquêtes initiales pour toutes les campagnes communautaires de sensibilisation du public auxquelles des fonds sont affectés, et elle entend aussi travailler de concert avec les groupes à qui des fonds sont accordés afin d'évaluer les programmes. Elle n'a pas fixé de date limite pour ces évaluations.
Recommandation 3 Le Ministère devrait : • analyser régulièrement le coût et les lacunes des services; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.** • veiller à ce que les données pertinentes soient recueillies pour lui permettre d'évaluer la teneur et la qualité des services offerts par les différents organismes et les écarts entre les régions. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.**	Le Ministère a procédé à une analyse des données financières et des données sur les niveaux de service, et il a élaboré un plan en vue d'analyser les coûts sur une base récurrente à compter de 2015-2016. Le Ministère espère que ces analyses serviront à mieux comprendre la variabilité des coûts associés aux services en vue de contrer la violence faite aux femmes ainsi que les lacunes que présentent ces services à l'échelle de la province. Le Ministère a aussi établi un tableau de bord (carte de pointage) à titre d'outil d'information décisionnelle qui permettra d'analyser les données et de faire des comparaisons à l'intérieur d'organismes, de programmes et de régions ainsi qu'entre eux, le but étant de déceler les tendances et de faire le suivi des principaux paramètres de mesure des résultats des programmes. La mise en oeuvre se fera progressivement et devrait être achevée d'ici mars 2016. En 2012-2013, le Ministère a apporté des changements en ce qui touche le type de données que les organismes bénéficiaires des paiements de transfert devaient fournir à des fins de surveillance. Puis, en 2013-2014, le Ministère a mis en application des catégories de dépenses normalisées. Enfin, en 2014-2015, il a révisé la définition de certains types de données devant être fournies, par souci de clarté et pour assurer une interprétation correcte. Le Ministère espère que ces mesures permettront de mieux comparer les coûts et les services.

Chapitre 3

Recommandation du Comité	Réponse du Ministère/de la Direction générale
Recommandation 4 Le Ministère devrait mettre en place un processus pour assurer la conformité des refuges aux normes de qualité une fois qu'elles seront mises en œuvre. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2016-2017.**	Le Ministère a élaboré des normes à l'égard des refuges, en se fondant sur les résultats de consultations, la mobilisation du secteur et des recherches intergouvernementales dans des domaines variés; ces normes ont été mises de l'avant en septembre 2015, et leur mise en œuvre intégrale est prévue d'ici juin 2016. Le Ministère demandera aux organismes participants de faire le point sur les résultats obtenus et de présenter un plan opérationnel, de manière à pouvoir faire le suivi de la mise en œuvre. Le Ministère est conscient de la nécessité de resserrer sa surveillance des résultats des organismes par rapport aux normes, et de prendre au besoin les mesures qui s'imposent. Il a entamé des travaux portant sur une initiative de surveillance et de supervision fondée sur les résultats, afin de renforcer les modalités redditionnelles du système et d'améliorer la prestation des services par les organismes de lutte contre la violence faite aux femmes. Ces travaux se poursuivront en 2015-2016 et au cours de l'exercice suivant.
Recommandation 5 Le Ministère et les organismes devraient mettre en place un processus pour vérifier • les raisons pour lesquelles certaines femmes ne sont pas admises dans les refuges d'urgence; **État : Pleinement mise en œuvre.** • si les femmes victimes de violence aiguillées vers d'autres services reçoivent les services et le soutien vers lesquels elles sont dirigées; **État : Peu ou pas de progrès.** • le temps d'attente pour recevoir les services appropriés vers lesquels ces femmes sont dirigées. **État : Peu ou pas de progrès.**	Au cours de l'exercice 2012-2013, le Ministère a commencé à recueillir des renseignements sur le nombre de femmes qui ont été dirigées vers d'autres services parce qu'il n'y avait plus de place dans un refuge donné, qui ont été dirigées ailleurs pour pouvoir obtenir des services plus appropriés, ou qui ont été inscrites sur une liste d'attente. Le Ministère a constaté que les données ainsi recueillies présentaient des limites. Plus précisément, cela ne permettait pas de déterminer le nombre de femmes attendant de recevoir des services ni la durée de leur attente, sans oublier la question de savoir si les femmes dirigées ailleurs avaient bel et bien reçu les services dont elles avaient besoin. Le Ministère a prévu mener des consultations auprès d'organismes d'ici la fin de décembre 2015 dans le but d'évaluer la faisabilité d'un projet pilote de collecte de données permettant de savoir si les femmes dirigées ailleurs avaient bien reçu les services requis. Si l'on conclut qu'un tel projet pilote est faisable, le Ministère entend mettre de l'avant un plan de collecte de données vers le début de l'exercice 2017-2018. Dans le sondage sur la satisfaction de la clientèle mené par le Ministère, on demandait aux femmes recevant les services d'un organisme donné d'indiquer combien de temps elles avaient attendu avant de recevoir ces services; les choix de réponse allaient de moins d'une semaine à plus de cinq mois. Ce sondage ne donne pas suite comme il se doit à la recommandation du Comité concernant les femmes dirigées vers d'autres services.
Recommandation 6 Le Ministère devrait trouver de nouvelles façons d'évaluer si les programmes ont amélioré la sécurité, le bien-être et l'autonomisation des femmes et si l'accès aux services en matière de lutte contre la VFF et la capacité de répondre aux besoins sont meilleurs. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2016-2017.**	En avril 2015, le Ministère a demandé aux organismes compétents de soumettre des rapports d'évaluation à l'égard de six programmes, les évaluations ayant été menées en 2013-2014 et en 2014-2015. Il prévoyait faire analyser cette information d'ici décembre 2015, et se fonder sur les résultats pour définir une approche normalisée de surveillance et de rapport en vue de recueillir des données sur les résultats aux fins d'évaluation des programmes. Le Ministère élabore actuellement un cadre de mesure du rendement ainsi que des cibles pour tous les paramètres de mesure du rendement, ce qui devrait être fait d'ici la fin de mars 2016. Le Ministère prévoit que ces outils serviront aussi à étayer l'approche de collecte de données pour évaluer les résultats des programmes. Les bureaux régionaux devraient donner suite aux observations faites dans le cadre de cette analyse à compter du début de 2016-2017.

Recommandations du Comité	Réponse du Ministère/de la Direction générale
Recommandation 7 Le Ministère devrait : • vérifier les revenus totaux, y compris ceux provenant des dons et des collectes de fonds, déclarés dans les états financiers audités des organismes afin d'évaluer l'incidence des sources de revenus non gouvernementales sur le fonctionnement des refuges; **État : Pleinement mise en œuvre.** • travailler de pair avec les organismes pour promouvoir les pratiques exemplaires en matière de collectes de fonds. **État : Peu ou pas de progrès.**	Le Ministère a mené un examen portant sur un échantillon d'états financiers audités en 2012-2013, notamment les montants recueillis lors des collectes de fonds et les dons reçus. L'examen a permis de constater que les fonds recueillis lors de collectes et les dons en proportion des revenus totaux des organismes varient, pouvant aller de moins de 1 % à 25 %. Le Ministère a déclaré inciter les organismes bénéficiaires de paiements de transfert à mettre en commun les pratiques exemplaires en matière de collecte de fonds, et il poursuivra ses efforts par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux afin d'établir des liens avec les comités de planification locaux et de favoriser la collaboration à l'intérieur du secteur.
Recommandation 8 Le Ministère devrait mettre en œuvre un plan pour que les lacunes en matière de sécurité décrites dans son rapport de 2009 sur l'évaluation de l'état des immeubles et dans sa prochaine version révisée soient corrigées le plus rapidement possible. **État : Peu ou pas de progrès.**	De l'avis du Ministère, étant donné que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont indépendants, il leur incombe d'assurer l'entretien de leurs locaux. Le Ministère a signé un contrat avec un fournisseur pour l'exécution d'évaluation de l'état des immeubles de tous les organismes en question au cours des cinq prochaines années, ce qui inclut les locaux des organismes de lutte contre la violence faite aux femmes. Les organismes pourront utiliser ces renseignements à l'appui de leurs demandes de capitaux publics. Une fois les évaluations effectuées, le Ministère, en consultation avec le secteur, prévoit analyser les données d'évaluation de l'état des immeubles et les renseignements opérationnels, le but étant d'accorder la priorité à la sécurité physique, au respect du code de prévention des incendies et à la sécurité du travail, dans le contexte plus général des besoins opérationnels en matière de lutte contre la violence faite aux femmes.
Recommandation 9 Le Ministère devrait élaborer des mesures de rendement en ce qui a trait à la coordination des services et établir des objectifs pour les nouvelles mesures et celles existantes, et fixer un échéancier pour faire un compte rendu régulier sur toutes les mesures de rendement relatives aux programmes et services en matière de lutte contre la violence faite aux femmes. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'exercice 2016-2017.**	L'un des paramètres de mesure du rendement définis par le Ministère a trait à l'amélioration de la coordination des services (ce qui revient à assurer que les services sont à la fois accessibles et adaptés aux besoins des femmes). Le Ministère s'attend à ce que la mise en œuvre des nouvelles normes redditionnelles en 2012-2013, les résultats de l'analyse des données financières et des données sur les services pour 2012-2013 et 2013-2014 ainsi que les résultats des sondages révisés sur la satisfaction de la clientèle permettent de disposer de renseignements utiles pour fixer, d'ici mars 2016, des cibles à l'égard de tous les paramètres de mesure du rendement. Le Ministère prévoit instaurer un cycle redditionnel régulier englobant tous les paramètres de mesure du rendement à compter de l'exercice 2016-2017.

Figure 3 – État des mesures recommandées

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre*	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	2	2			
Recommandation 2	3	3			
Recommandation 3	5	4	1		
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	3	3			
Total	**17**	**15**	**2**	**0**	**0**
%	**100**	**88**	**11**	**0**	**0**

* Certaines mesures recommandées nécessitaient la communication de renseignements au Comité par OPG. Dans les cas où OPG a fourni les renseignements demandés, on considère que la mesure a été « pleinement mise en œuvre ».

Figure 4 – Recommandations du Comité et réponse d'OPG

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 1 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant l'écart récemment observé dans ses centrales nucléaires entre leur niveau de dotation en personnel et le niveau repère. OPG devra fournir les renseignements suivants : • La position des différents secteurs par rapport au niveau repère, comme présenté à la figure 5 du Rapport annuel 2013 de la vérificatrice générale (p. 191); **État : L'information requise a été fournie.** • Une justification pour tous les secteurs qui présentent un écart par rapport au niveau repère, et, le cas échéant, la date à laquelle l'équilibre devrait être rétabli. **État : L'information requise a été fournie.**	En 2014, OPG a fait appel aux services d'un expert-conseil pour procéder à une analyse comparative des niveaux de dotation dans les centrales nucléaires. Les résultats de l'analyse montrent que le pourcentage d'effectif excédentaire a été ramené de 8 % en 2013 à 4 % en 2014. Selon OPG, l'écart révélé par l'analyse comparative par rapport au niveau repère sera complètement résorbé d'ici 2017. OPG a fait savoir au Comité que les déséquilibres pouvant subsister seront éliminés par voie d'attrition; de plus, des cibles et des changements au niveau organisationnel ont déjà été incorporés à son plan d'entreprise pour la période allant de 2015 à 2017. On a fourni au Comité un tableau présentant les secteurs où le niveau de dotation est supérieur, inférieur ou égal au niveau repère, en fonction des secteurs mentionnés dans le *Rapport annuel 2013* de la vérificatrice générale, de même que les motifs expliquant les écarts par rapport au niveau cible.

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 2 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant son régime incitatif annuel. Elle devra notamment : • présenter les critères utilisés pour évaluer le rendement; **État : L'information requise a été fournie.** • préciser quelles sont les parties du régime qui ont été révisées ou ajoutées; **État : L'information requise a été fournie.** • présenter les résultats attendus à la suite de ces révisions. **État : L'information requise a été fournie.**	OPG a révisé son régime d'incitatifs pour en hausser l'efficacité. Selon la nouvelle procédure, les cadres doivent saisir chaque année leurs objectifs de rendement dans le système de planification et d'examen du rendement, de sorte que ces renseignements puissent servir de critères pour évaluer le rendement du personnel. Les objectifs de rendement doivent être plus précis, plus mesurables et plus réalistes, et ils doivent être assortis d'échéanciers. Le rendement global d'OPG à titre de société est mesuré d'après les critères énoncés dans le tableau de bord équilibré de l'organisation. Une copie du tableau de bord pour 2014 ainsi qu'un exposé des résultats ont été communiqués au Comité. Dans le cadre du processus de changement, OPG a éliminé les fiches de pointage par groupe, qui servaient auparavant à mesurer le rendement au niveau de différents segments de l'organisation. Le rendement est désormais mesuré par rapport au tableau de bord organisationnel d'OPG et aux objectifs de rendement individuels. En 2014, OPG a mis en application un processus de calibrage des résultats d'évaluation des cadres pour que ces résultats rendent compte du rendement associé aux emplois à l'échelle de l'organisation, et que les résultats soient plus largement répartis. OPG a indiqué que les nouveaux changements apportés au régime incitatif devraient servir à resserrer le lien entre le rendement et les récompenses connexes.
Recommandation 3 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant son plan visant à réduire le déficit du fonds de pension. Elle devra notamment : • présenter les plus récentes statistiques sur ce déficit; **État : L'information requise a été fournie.** • présenter les conséquences à long terme du plan de transformation sur le déficit; **État : L'information requise a été fournie.** • démontrer la faisabilité d'une réforme des plafonds de la contribution de la haute direction et des cadres supérieurs au régime de retraite; **État : L'information requise a été fournie.** • présenter les principales hypothèses utilisées; **État : L'information requise a été fournie.** • fournir les preuves actuarielles utilisées pour formuler les hypothèses et concevoir le plan une fois les négociations de la convention collective terminées. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici janvier 2017.**	On a fourni au Comité le plus récent rapport d'évaluation actuarielle, qui contient des précisions sur la situation financière du fonds de pension d'OPG et sur les principales hypothèses ayant servi à déterminer ladite situation financière. Selon le rapport d'évaluation actuarielle, le déficit du fonds de pension au 1er janvier 2014 était d'environ 1,1 milliard de dollars. Toutefois, le ratio de solvabilité (qui sert à mesurer la valeur marchande des actifs d'un régime de pension par rapport à ses passifs) s'est amélioré, passant de 0,95 en 2011 à 0,99 en 2014. OPG a souligné que son initiative de transformation opérationnelle a aidé à mettre en place une organisation beaucoup plus rationalisée qui utilise ses ressources de façon plus efficiente. Grâce à cette initiative, OPG a pu réduire le nombre d'employés affectés aux opérations courantes. Cette réduction de l'effectif donne lieu à une baisse du coût des services rendus au cours de l'exercice et, par le fait même, à une diminution des passifs du fonds de pension ainsi que des besoins de financement à long terme. Dans le but de réduire le coût de son fonds de pension, OPG a restructuré le régime de pension du groupe de la direction. Cette restructuration signifie que les membres de la direction doivent verser des cotisations plus élevées et attendre plus longtemps avant de prendre leur retraite. Une hausse de 1 % des cotisations a été mise en application de façon progressive pour les nouveaux membres de la direction à partir de 2014. Les modifications touchant le groupe de la direction ont été communiquées à l'Agence du revenu du Canada (ARC) et à la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO). La déclaration produite auprès de l'ARC comprenait aussi une demande de dispense en vue du retrait du plafond applicable aux cotisations des employés. Tous les documents relatifs aux modifications et à la demande de dispense ont été présentés aux organismes de réglementation. OPG prévoit obtenir une approbation avant la fin de 2015. En ce qui a trait aux employés syndiqués, OPG a tenu des négociations avec le Syndicat des Travailleurs et Travailleuses du Secteur Énergétique, qui représente la majorité de son effectif, dans le but de hausser les cotisations au fonds de pension. Sous réserve du bon déroulement du premier appel public à l'épargne d'Hydro One, les cotisations des membres du Syndicat des Travailleurs et Travailleuses du Secteur Énergétique seront haussées de 1 % en 2015 et atteindront 2,75 % d'ici 2017. Ces employés seront également assujettis à la règle du 82 plutôt qu'à celle du 85, ce qui signifie qu'ils devront attendre plus longtemps avant de prendre leur retraite. Le processus de négociation avec la Society of Energy Professionals, autre syndicat représentant des employés d'OPG, devrait s'amorcer au quatrième trimestre de 2015. OPG devra fournir les assurances actuarielles requises au Comité après la conclusion des négociations collectives avec ces deux syndicats. Le prochain rapport d'évaluation actuarielle sera rendu public en janvier 2017.

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 4 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant le plan qu'il entend adopter pour encadrer ses politiques de réembauche d'anciens employés à titre temporaire ou sous contrat. Ce plan devra présenter l'incidence des politiques sur la planification de la relève. **État : L'information requise a été fournie.**	OPG a révisé sa politique de réembauche d'anciens employés à titre temporaire ou sous contrat. Conformément à la nouvelle politique, il faut obtenir l'approbation de la haute direction pour réembaucher un ancien employé. Les employés retraités doivent attendre au moins un an avant de pouvoir être réembauchés, et la durée maximale des contrats est d'un an. OPG a indiqué que des exceptions sont possibles en vue de la remise à neuf de la centrale de Darlington ainsi que pour le personnel autorisé travaillant dans le domaine de l'apprentissage et du perfectionnement, étant donné la rareté des travailleurs hautement qualifiés. Afin de réduire la nécessité de réembaucher des employés retraités et d'améliorer la planification de la relève, OPG a mis en application un modèle panorganisationnel de planification de la relève pour les cadres. Les plans de relève relatifs aux cadres doivent être mis à jour sur une base semestrielle et être soumis au conseil d'administration chaque année en mai et en novembre. Toujours concernant la planification de la relève, le programme « Accelerate », qui englobe l'ensemble de l'organisation, a été mis en œuvre afin de déterminer quels employés présentaient un fort potentiel et d'assurer leur perfectionnement. OPG a fait savoir au Comité qu'environ 37 employés participaient au programme. De plus, des trousses d'outils de gestion du savoir sont disponibles en ligne à l'intention des gestionnaires.
Recommandation 5 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant les résultats de son appel d'offres pour l'impartition de ses services de TI une fois qu'une entente aura été conclue. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2015.**	OPG a émis une demande de propositions en mai 2014. Par suite de l'évaluation effectuée, un fournisseur a été retenu pour gérer les services de TI de l'organisme à compter de janvier 2016. Les dispositions de l'entente seront soumises au Comité, une fois celle-ci conclue.
Recommandation 6 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics quant aux résultats de son plan de réduction des coûts associés aux heures supplémentaires et aux conséquences financières de ce dernier. **État : L'information requise a été fournie.**	OPG a renforcé ses contrôles internes pour assurer la réduction et le suivi des heures supplémentaires et des coûts connexes. Conformément à ces contrôles améliorés, les gestionnaires axiaux doivent tenir des registres d'approbation préalable et prendre des mesures afin d'éviter un nombre indu d'heures supplémentaires. Afin d'aider les gestionnaires à déterminer quels sont les employés qui dépassent le nombre approuvé d'heures supplémentaires, le service des finances doit préparer des rapports hebdomadaires sur les heures supplémentaires par employé. Pour sa part, la haute direction doit examiner les variations par rapport au budget des heures supplémentaires approuvé. Grâce à ces contrôles renforcés, OPG a été en mesure de réduire les coûts associés aux heures supplémentaires de 14 %, ces coûts passant de 148 millions de dollars en 2012 à 127,5 millions en 2014.
Recommandation 7 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant son régime de congés de maladie des employés embauchés avant 2001. **État : L'information requise a été fournie.**	Le Comité a reçu l'information portant sur le régime de congés de maladie visant les employés qui ont commencé à travailler pour OPG avant 2001.

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 8 Ontario Power Generation devra rendre des comptes au Comité permanent des comptes publics concernant l'état d'avancement de son « système amélioré de gestion des congés de maladie ». OPG devra notamment : • donner la date prévue de la mise en œuvre; **État : L'information requise a été fournie.** • indiquer les objectifs du système en précisant les économies et les résultats attendus; **État : L'information requise a été fournie.** • concevoir un plan de formation à l'intention des gestionnaires pour le nouveau système. **État : L'information requise a été fournie.**	OPG a soumis son plan de gestion améliorée des congés de maladie au Comité. Aux termes de ce plan, il incombe aux superviseurs de discuter avec les employés qui ne satisfont pas aux attentes en matière d'assiduité, et de consigner la teneur de ces discussions. Les superviseurs recevront chaque trimestre des courriels identifiant les employés dont les congés de maladie dépassent le seuil minimum. Le nouveau programme doit être mis en œuvre au quatrième trimestre de 2015. OPG prévoit une réduction de 20 % des demandes de congé de maladie par suite de ce programme. La valeur des heures de productivité recouvrées est estimée à 8 millions de dollars environ. En ce qui concerne la formation, OPG fait remarquer qu'il n'est pas nécessaire de fournir une formation particulière (connaissances et compétences) aux superviseurs. Toutefois, une présentation Web sera préparée pour préciser les attentes et indiquer qu'un soutien est offert aux superviseurs qui doivent gérer le nouveau programme.

Suivi des travaux du Comité sur les ressources humaines dans le domaine de la santé

En décembre 2014, le Comité a tenu une audience publique sur notre audit de 2013 portant sur les ressources humaines dans le domaine de la santé. À la suite de cette audience, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative en mai 2015. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_html/HEALTH%20HUMAN%20RESOURCES%20S%203%2002%20AUDITOR%20GENERALS%20ANNUAL%20REPORT%20FINAL%20REPORT_FR.htm.**

Le Comité a formulé sept recommandations et a demandé au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le « Ministère ») de lui soumettre sa réponse d'ici la fin de septembre 2015. Le Ministère a présenté une réponse officielle au Comité le 21 septembre 2015. Certains des points soulevés par le Comité étaient similaires à nos observations.

L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 5**.

La **figure 6** fait état des recommandations ainsi que des réponses du Ministère à chacune d'elles.

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour discuter de questions d'intérêt commun.

La 34e conférence annuelle, dont le Manitoba était l'hôte, s'est tenue à Winnipeg du 23 au 25 août 2015.

Figure 5 – État des mesures recommandées

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre*	**En voie de mise en œuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en œuvre**
Recommandation 1	3	2	1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	3		3		
Recommandation 5	4		4		
Recommandation 6	1		1		
Recommandation 7	1		1		
Total	**14**	**2**	**12**	**0**	**0**
%	**100**	**14**	**86**	**0**	**0**

* Certaines mesures recommandées nécessitaient la communication de renseignements au Comité par le Ministère. Dans les cas où ce dernier a fourni les renseignements demandés, on considère que la mesure a été « pleinement mise en œuvre ».

Figure 6 : Recommandations du Comité et réponse du Ministère

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 1 Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit : a) Déterminer, dans chaque région, quelles sont les interventions non urgentes pour lesquelles il existe une liste d'attente; **État : L'information requise a été fournie.** b) Évaluer si le temps d'attente en Ontario pour ce type d'intervention se compare à celui des autres provinces; **État : L'information requise a été fournie.** c) Améliorer la planification et la mise en œuvre du nombre, de la composition et de la répartition optimale des médecins spécialistes. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.**	a) Les temps d'attente pour plus de 190 interventions chirurgicales ou diagnostiques sont affichés sur le site http://www.health.gov.on.ca/fr/public/programs/waittimes/. On peut obtenir un sommaire de cette information par établissement de soins de santé et par collectivité. Le Ministère a communiqué au Comité les données sur les temps d'attente en 2014-2015 pour cinq interventions chirurgicales non urgentes (cataracte, arthroplastie du genou, cancer du sein, strabisme (pédiatrie) et greffe de la cornée) dans chacun des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé. b) Selon les données publiées par l'Institut canadien d'information sur la santé à propos des temps d'attente au cours de la période allant d'avril à septembre 2014 pour cinq interventions « prioritaires » au Canada, l'Ontario se classait au deuxième rang parmi les dix provinces pour le temps d'attente le plus court dans le cas d'une des interventions en question (radiothérapie), au troisième rang pour trois autres (arthroplastie de la hanche, arthroplastie du genou et réparation chirurgicale de la hanche), et au cinquième rang pour la dernière (cataracte). c) De manière à planifier et à mettre de l'avant le nombre, la composition et la répartition optimaux de médecins spécialistes, le Ministère travaille de concert avec les écoles de médecine à la planification du nombre, de l'emplacement et de la composition des postes de spécialistes aux fins de formation en fonction des besoins, ceux-ci étant déterminés à la lumière de données probantes. Il collabore aussi avec ses partenaires provinciaux et avec Santé Canada afin d'harmoniser les études postdoctorales dans des domaines spécialisés par des Canadiens aux États-Unis (en vue de revenir pratiquer la médecine au pays), là encore en se fondant sur les besoins à la lumière de données probantes. En 2014, le Ministère a mis à jour deux de ses trois modèles prévisionnels afin d'assurer une meilleure planification au niveau provincial. Depuis 2013, le Ministère a aussi assuré la coprésidence du Pan-Canadian Physician Resource Planning Task Force. Ce groupe de travail, composé de représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales, de parties prenantes nationales et d'organismes axés sur l'apprenant ainsi que de spécialistes de l'enseignement médical, appuie la planification des ressources humaines dans le domaine de la médecine à l'échelle du Canada.

Chapitre 7

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 2 Les résultats des initiatives visant à améliorer le nombre et la répartition des médecins dans les collectivités éloignées, rurales et du Nord devront être transmis au Comité permanent des comptes publics dès que possible. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2018.**	Le Ministère évalue actuellement deux initiatives destinées à améliorer le nombre et la répartition des médecins dans les collectivités éloignées, rurales et du Nord. L'une de ces évaluations consiste en une étude de suivi de cinq ans qui vise à évaluer dans quelle mesure les programmes d'études de premier cycle et d'études postdoctorales en médecine de l'École de médecine du Nord de l'Ontario aident à améliorer le nombre et la répartition des médecins dans les collectivités les plus rurales et les plus au nord de la province; l'autre est une évaluation de l'efficacité et des répercussions du Programme d'obligation de service postdoctoral, qui accorde une aide financière aux études postdoctorales en médecine en contrepartie de l'engagement de pratiquer la médecine dans une collectivité ontarienne admissible pendant une période convenue (généralement cinq ans). Le Ministère prévoit que ces évaluations seront terminées d'ici mars 2016, et les résultats seront alors communiqués au Comité. Le Ministère a reçu le rapport de l'étude de suivi de cinq ans concernant l'École de médecine du Nord de l'Ontario en juin 2015. Cette étude a porté principalement sur les étudiants de premier cycle et les médecins résidents dans le programme de médecine familiale, car aucun programme spécialisé n'avait encore offert un cycle d'études complet au moment où le rapport devait être soumis au Ministère. Les résultats étaient positifs : par exemple, parmi les médecins de famille ayant fait leurs études de premier cycle ou leurs études postdoctorales à cette école et qui avaient achevé leur formation en 2013 ou avant, 16 % pratiquaient la médecine principalement dans des collectivités rurales du Nord de l'Ontario, 45 %, dans des régions urbaines du Nord de l'Ontario et 21 %, dans d'autres régions rurales de l'Ontario. Dans le but de faire le suivi de la valeur des résultats de l'École de médecine du Nord de l'Ontario au niveau de ses huit programmes de résidence dans des domaines médicaux spécialisés, le Ministère a prolongé l'étude de suivi de trois ans.
Recommandation 3 Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit mettre en œuvre des mesures visant à favoriser le recrutement de professionnels de la santé dans les collectivités où leur nombre est insuffisant, en réduisant le recours aux programmes de suppléance, plus coûteux. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.**	Le Ministère et l'Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario (l'« Agence ») ont mis de l'avant différentes initiatives de recrutement et de maintien en poste de portée aussi bien locale que régionale et provinciale, et ils envisagent de nouvelles initiatives pour améliorer l'accès aux fournisseurs de soins de santé dans les collectivités où ces services sont lacunaires. Voici quelques exemples de mesures prises à un niveau local, régional et provincial : Mesures de portée locale : Le Ministère et l'Agence ont mobilisé des hôpitaux, des équipes de soins primaires, des municipalités et d'autres partenaires locaux afin d'appuyer l'élaboration de plans de ressources humaines en matière de santé pour mesurer les besoins au niveau des collectivités et des hôpitaux, de même que des plans de recrutement intégrés pour combler les besoins en médecins, là aussi au niveau des collectivités et des hôpitaux. Également, l'Agence compte sur des conseillers régionaux pour fournir des conseils et présenter des pratiques exemplaires en matière de recrutement et de maintien en poste à l'intention des hôpitaux et des collectivités, et des liens directs existent avec les médecins résidents dans le cadre du programme Service Médecins Ontario de l'Agence. Mesures de portée régionale : Le Ministère a fait appel aux réseaux locaux d'intégration des services de santé pour appuyer l'élaboration de plans régionaux de prestation de services, le but étant de déterminer si la modification de l'emplacement des sites de prestation des soins aux patients peut permettre d'optimiser l'accès des patients et la viabilité des ressources humaines en matière de santé. De plus, on a amélioré à la fois les modalités redditionnelles de la direction des hôpitaux et des réseaux locaux d'intégration des services de santé en ce qui touche le recours aux programmes de suppléance. Mesures de portée provinciale : Les écoles de médecine reçoivent des fonds afin de mettre sur pied des programmes pour que les apprenants (externes et résidents) puissent acquérir une expérience pratique à l'extérieur des centres urbains. De plus, le Ministère et l'Agence évaluent la possibilité de recourir à d'autres arrangements dans les collectivités où l'on ne peut miser sur le recrutement pour remplacer la suppléance, de manière à déterminer s'il y a des moyens plus économiques de dispenser des soins aux patients, par exemple des réseaux régionaux de médecins, l'établissement de nouvelles ententes sur la diversification des modes de financement, une utilisation accrue de la télémédecine et l'accroissement des services fournis par d'autres types de dispensateurs de soins.

Recommandations du Comité	Réponse d'OPG
Recommandation 4 Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit : a) Évaluer dans quelle mesure les professionnels de la santé continuent à travailler dans les collectivités où les services de santé sont insuffisants après avoir rempli leur obligation de service; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.** b) Tenter d'améliorer le taux de maintien en poste à long terme dans les collectivités où les services sont insuffisants; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.** c) Mesurer le taux de succès du Programme d'obligation de service postdoctoral par le taux de maintien en poste à long terme. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.**	On procède actuellement à l'évaluation du Programme d'obligation de service postdoctoral et de l'Initiative de recrutement et de maintien en poste pour le Nord et les régions rurales. On vise d'abord à déterminer le taux de maintien en poste des médecins dans les régions où le nombre de médecins est insuffisant. Un autre objectif consiste à étudier les facteurs qui peuvent inciter les médecins à rester dans les régions qui manquent de médecins ou au contraire à les quitter après la fin de leur période de service. L'évaluation comporte trois phases : • Première phase (terminée) : Établir la séquence des intrants, des activités et des extrants attendus afin d'améliorer les résultats. • Deuxième phase (en cours) : Analyser les taux de maintien en poste dans les collectivités au fil du temps. Cela comprend un examen portant sur les personnes qui demeurent dans les régions où il manque de médecins pendant un an, trois ans, cinq ans et sept ans après la fin de leur participation au programme. Les données serviront à établir un point de référence en vue de l'évaluation permanente des taux de maintien en poste. • Troisième phase (en cours) : Mener une enquête auprès des médecins dont la participation au programme est terminée et de ceux qui y participent encore afin de mieux comprendre leur expérience et leurs attentes sous l'angle du maintien en poste dans les collectivités où le nombre de médecins est insuffisant. Le Ministère prévoit avoir terminé l'évaluation d'ici mars 2016.

Recommandations du Comité	Réponse d'OPS
Recommandation 5 Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit : a) Évaluer l'efficacité des initiatives d'emploi pour le personnel infirmier, par exemple en vérifiant si elles ont permis d'atteindre des cibles comme l'augmentation du nombre d'emplois à temps plein pour le personnel infirmier et si elles répondent aux besoins; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.** b) Rencontrer régulièrement les organismes des secteurs des soins à domicile et communautaires pour les inciter à participer au programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.** c) Instaurer des mécanismes de surveillance et de responsabilisation pour les programmes de soins infirmiers; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.** d) Surveiller les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien de plus près afin de s'assurer qu'elles répondent aux exigences du programme et qu'elles atteignent le nombre ciblé de patients ainsi que les objectifs du programme. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2016.**	a) Depuis le lancement du programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers en 2007-2008, le Ministère a conclu un contrat avec la Nursing Health Services Research Unit de l'Université McMaster pour effectuer une évaluation annuelle du programme, en mettant l'accent sur les processus. En avril 2013, on a mis en service un portail de gestion en ligne, le « Portail début de carrière infirmière », qui permet au Ministère de recueillir et d'analyser des données sur les taux de participation au programme des diplômés en soins infirmiers et des employeurs ainsi que sur les résultats obtenus en termes d'emploi. Grâce à cette information, en 2014-2015, le Ministère a commencé à évaluer les résultats à court terme au chapitre de l'emploi pour l'année 2013-2014 du programme. Par ailleurs, selon l'étude longitudinale quinquennale menée par la Nursing Health Services Research Unit, [*traduction*] « l'initiative stratégique [c'est-à-dire le programme] s'est révélée efficace en vue de favoriser l'obtention d'emplois à temps plein par les infirmières et infirmiers ontariens fraîchement diplômés ainsi que leur maintien en poste ». Également, le Ministère a indiqué qu'il continuerait d'améliorer ses indicateurs de rendement à l'appui du processus décisionnel. b) En 2014-2015, le Ministère a mis en oeuvre une stratégie de communication pour promouvoir une participation accrue au programme dans l'ensemble des secteurs reliés aux soins de santé, notamment ceux des soins à domicile et des soins communautaires. En 2014-2015, cette stratégie a visé les nouveaux diplômés en soins infirmiers, les infirmiers ayant fait leurs études à l'étranger et les employeurs du domaine des soins de santé, et elle a comporté les activités et les éléments suivants : des webinaires, des séances d'information à l'intention des employeurs, des activités de sensibilisation visant les employeurs – en matière de soins à domicile, de soins communautaires et de soins à long terme – et des campagnes ciblées sur les médias sociaux. Le Ministère mène un examen du programme sous forme de consultations auprès des parties prenantes, dans le but de formuler des recommandations stratégiques afin d'assurer l'utilisation efficace et efficiente des ressources affectées dans l'ensemble des secteurs reliés à la santé, notamment ceux des soins à domicile et des soins communautaires. c) Le Ministère examine ses programmes de soins infirmiers afin de déterminer si les paramètres de mesure du rendement sont axés sur les résultats et concordent avec les objectifs visés par les programmes. En 2014-2015, le Ministère a élaboré un outil de rapport financier afin d'améliorer la reddition de comptes à l'égard des fonds fournis dans le cadre du programme Garantie d'emploi des diplômés en soins infirmiers. d) Le Ministère a demandé aux cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien de présenter à compter de 2014-2015 des rapports annuels contenant des données normalisées sur des aspects comme l'accès, la collaboration, le respect des ententes de financement, les pratiques de gouvernance et l'intégration des services dans la collectivité. Le Ministère a précisé qu'il déploie des efforts en 2015-2016 afin de faire un meilleur suivi du nombre de patients ayant reçu des services dans ces cliniques ainsi que des patients qui déclarent que ces dernières sont leur principale source de soins primaires.
Recommandation 6 Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit s'engager à examiner annuellement les états financiers pertinents et les sommes non dépensées des organismes à qui elle accorde des paiements de transfert. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2015.**	Le Ministère a comme objectif de disposer à tout moment de données de rapprochement relatives aux éléments budgétaires non réglés sur une période d'un an. Il prévoit avoir achevé les rapprochements relatifs aux ressources humaines dans le domaine de la santé pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014 d'ici le 31 décembre 2015. Le Ministère a mis en place un système pour assurer une meilleure surveillance des organismes recevant des fonds. Grâce à ce système, le Ministère peut examiner et analyser des rapports financiers et opérationnels, ce qui sera utile dans le contexte du processus de règlement budgétaire, qui comprend le recouvrement des fonds inutilisés. En outre, le Ministère a établi des processus qui permettront de s'assurer que les rapports financiers présentés par les organismes recevant des fonds sont analysés et examinés au cours de l'année, ce qui aidera à procéder en cours d'année au recouvrement des fonds inutilisés au moyen de rajustements des paiements.

Recommandations du Comité	Réponse d'EPC
Recommandation 7 Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit améliorer ses prévisions à court et à long terme pour mieux répondre aux besoins de l'Ontario en matière de ressources humaines en santé, qu'il s'agisse des médecins, du personnel infirmier ou des autres professionnels de la santé, afin de garantir un accès équitable aux soins à l'ensemble de la population de l'Ontario. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.**	Concernant les médecins, le Ministère a mis à jour deux modèles prévisionnels (le modèle « Assessing Inventories and Netflows Physician Supply Model » [Évaluation des effectifs de médecins et des flux nets connexes] et le modèle « Physician Utilization Model » [Utilisation des services des médecins]) en 2014 pour étayer au moyen de données factuelles la planification des ressources humaines en Ontario. Le premier de ces modèles sert à produire des projections de l'effectif futur de médecins dans la province selon le domaine de spécialisation, l'âge et le sexe. Le second fait appel aux données des demandes de règlement soumises au RASO de pair avec les projections relatives à l'effectif de médecins disponible pour estimer les pénuries ou les besoins de médecins par domaine de spécialisation. Également, le Ministère met à jour le Modèle de simulation fondé sur les besoins en personnel médical dans la population de l'Ontario afin de pouvoir procéder à des comparaisons entre l'offre de services médicaux et les besoins de la population en matière de soins de santé, de manière à quantifier les besoins en services médicaux, le cas échéant. Le Ministère a préparé un échéancier en vue de mettre à jour sur une base périodique tous les outils de modélisation, et la prochaine mise à jour est prévue en mai 2016. Pour ce qui est du personnel infirmier, le Ministère a élaboré un modèle axé sur la disponibilité des infirmières et infirmiers autorisés et des infirmières et infirmiers auxiliaires autorisés. Le modèle a été validé par des parties prenantes internes, des spécialistes techniques et un petit nombre d'intervenants externes du domaine des soins infirmiers. Par contre, le Ministère n'a intégré à ce modèle aucun élément relatif à la demande ou aux besoins. Le Ministère mène des recherches afin de savoir comment incorporer des composantes ayant trait à la demande et aux besoins à un modèle élargi pour le personnel infirmier. Enfin, le Ministère a indiqué qu'il élaborait un tableau de bord comportant des indicateurs clés à l'égard des effectifs dans le domaine de la santé, cet outil pouvant servir à faire le suivi des tendances au fil du temps ainsi qu'à étayer la planification pour toutes les professions du domaine de la santé qui sont réglementées en Ontario.

Chapitre 8

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Chapitre 8

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative et les citoyens et citoyennes de l'Ontario en menant des audits et des examens des finances et d'optimisation des ressources et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions responsables de l'affectation prudente des fonds publics et d'optimisation des ressources, au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi). La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* confère aussi au vérificateur général la responsabilité d'examiner certains types de publicité gouvernementale proposée et de déterminer si cette publicité doit être approuvée ou non (voir le chapitre 6 pour plus de détails sur cette fonction). De plus, durant une année où une élection régulière a lieu, le vérificateur général est tenu en vertu de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et d'indiquer si, à son avis, les prévisions du rapport concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices sont raisonnables.

Les trois lois sont accessibles à l'adresse www.e-laws.gov.on.ca.

Vue d'ensemble

Audits d'optimisation des ressources dans le Rapport annuel

Environ les deux tiers du travail du Bureau se rapportent aux audits d'optimisation des ressources, qui permettent de déterminer si l'entité auditée gère et administre ses programmes ou activités de façon appropriée. Les audits d'optimisation des ressources examinent les activités sous-jacentes de l'entité auditée afin d'évaluer le niveau de service offert au public et la rentabilité relative du service. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des audits d'optimisation des ressources :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés contrôlées par la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (p. ex. les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

Les sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v) de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi) précisent les critères à prendre en compte dans un audit d'optimisation des ressources :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'efficience.
- Des procédures satisfaisantes doivent être en place pour mesurer l'efficacité des programmes et préparer des rapports sur ceux-ci.

La Loi stipule que le vérificateur général doit signaler les cas où ces trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés. Des critères plus précis se rapportant directement aux activités du ministère, du programme ou de l'organisme audités sont également établis pour chaque audit d'optimisation des ressources.

La Loi oblige également le vérificateur général à signaler les cas dans lesquels :

- Des comptes ne sont pas tenus correctement ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète.
- Des registres ou pièces comptables essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
  - sauvegarder et contrôler les biens publics;
  - vérifier efficacement les cotisations, le recouvrement et la répartition adéquate des recettes; ou
  - assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

L'évaluation des mesures prises par l'entité auditée pour s'acquitter de son obligation de se protéger contre ces risques est généralement intégrée aux audits d'optimisation des ressources et aux audits « d'attestation » (abordés dans une autre section). En outre, nos audits d'optimisation des ressources servent généralement à déterminer si l'entité auditée respecte les principales dispositions législatives ainsi que les autorisations qui la régissent ou qui régissent ses programmes et activités.

Les activités et programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Ainsi, nos audits d'optimisation des ressources mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et exécute les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est plutôt à l'Assemblée législative qu'il incombe de surveiller et de remettre continuellement en question les politiques publiques afin d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos audits d'optimisation des ressources et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés). Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits dans les sections qui suivent.

Choix des programmes et activités à auditer

Le Bureau audite les principaux programmes et activités des ministères, les organismes du secteur parapublic, les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne. Les entités à auditer sont sélectionnées selon une approche fondée sur les risques. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre d'examiner les organismes du secteur parapublic, nos audits ont porté sur un vaste éventail de sujets dans des secteurs comme la santé (hôpitaux, établissements de soins de longue durée, centres d'accès aux soins communautaires et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges) et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés contrôlées par la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à auditer chaque année prend en

compte le risque que l'entité auditée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour le public servi. Les facteurs examinés comprennent :

- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- le total des revenus ou des dépenses en cause;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité auditée;
- les résultats des audits antérieurs et des examens de suivi connexes;
- les modifications importantes récemment apportées aux activités de l'entité auditée;
- les avantages de l'audit par rapport aux coûts;
- l'importance des problèmes éventuels susceptibles d'être décelés par l'audit.

Nous tenons compte également du travail accompli par les auditeurs internes de l'entité auditée, et nous pouvons nous appuyer sur celui-ci ou y faire référence dans le cadre de notre audit. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter un audit ou d'en modifier la portée afin d'éviter le chevauchement des efforts. Dans les cas où nous ne réduisons pas la portée de notre audit, nous continuons d'utiliser les résultats des travaux d'audit interne et d'y faire référence dans notre rapport.

Établissement des objectifs et critères d'audit et des niveaux d'assurance

Lorsque nous entamons un audit, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères d'audit appropriés afin d'évaluer la conception et l'efficacité opérationnelle des principaux systèmes, politiques et procédures et de tenir compte des risques cernés. L'élaboration de ces critères nécessite des recherches approfondies sur les travaux effectués par des comités de spécialistes reconnus, les programmes et services semblables offerts par d'autres organismes ou territoires de compétence, les politiques et procédures du personnel de direction, les critères appliqués à d'autres audits, ainsi les lois, règlements et autres autorisations applicables. Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères élaborés avec les cadres supérieurs de l'entité visée au stade de la planification de l'audit.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mettre en oeuvre des sondages afin de pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif d'audit et formuler des observations et recommandations pertinentes et significatives. Chaque rapport d'audit contient une section intitulée « Objectif et portée de l'audit », qui expose l'objectif de l'audit et en explique la portée.

Nous planifions notre travail afin de pouvoir obtenir et offrir une assurance « de niveau audit », qui est le plus haut niveau d'assurance raisonnable que nous pouvons obtenir en utilisant nos procédés d'audit habituels. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et opérations; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; et obtenons l'aide et les conseils de spécialistes indépendants dans des domaines hautement techniques, au besoin. Nous faisons également appel à notre jugement professionnel pour une grande partie de notre travail.

Les procédés d'audit standard visent à offrir « un niveau d'assurance raisonnable » (plutôt qu'un « niveau absolu ») que l'audit permettra de repérer les questions importantes et les écarts significatifs. En raison de certains facteurs, il est difficile de détecter tous les écarts au moyen des tests d'audit. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité auditée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait bien afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité auditée pourrait réussir à contourner de tels systèmes de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème en question ne surviendra jamais.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les

renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin dans l'exercice de nos fonctions.

S'il le juge nécessaire, le Bureau peut accéder à pratiquement tous les renseignements contenus dans les présentations au Conseil des ministres ou dans les décisions du Conseil afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi. Il ne demande toutefois pas l'accès aux délibérations du Conseil par respect du principe du privilège parlementaire.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à un audit. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement par le biais d'enquêtes et de discussions avec le personnel de direction, d'analyses des renseignements fournis, ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons des examens dans les cas suivants :

- il serait extrêmement coûteux ou inutile d'offrir un degré plus élevé d'assurance;
- d'autres facteurs liés à la nature du programme ou de l'activité appellent un examen plutôt qu'un audit.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité auditée tout au long de l'audit d'optimisation des ressources ou de l'examen. Au début du processus, notre personnel rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant l'audit ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder ouvertes les voies de communication. À la fin du travail sur place, la direction est informée de nos résultats préliminaires. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec la haute direction de l'entité auditée, qui répond par écrit à nos recommandations. Ces réponses font l'objet de discussions, puis elles sont intégrées au rapport provisoire. La vérificatrice générale prépare ensuite la version définitive du rapport avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention. Cette version est incluse dans le chapitre 3 du Rapport annuel de la vérificatrice générale.

Rapports spéciaux

Comme l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses audits dans un Rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter un rapport spécial à l'Assemblée législative à tout moment et sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur général, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel.

Deux articles de la Loi autorisent le vérificateur général à accomplir des tâches spéciales. En vertu de l'article 16, le vérificateur général examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, il accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces tâches spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général, qui peut refuser une tâche demandée par un ministre si, à son avis, cette dernière entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu des articles 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public à ce moment-là. Cette année, le Bureau a déposé les rapports spéciaux suivants, qui avaient été demandés par le Comité permanent des comptes publics en vertu de l'article 17 :

- un audit des conventions collectives du secteur de l'éducation couvrant la période du 1er septembre 2012 au 31 août 2014 (déposé en novembre 2014);
- un audit des marchés de services de sécurité privés liés aux Jeux panaméricains et

parapanaméricains de 2015 (déposé en novembre 2014);
- un examen du programme d'entretien des routes en hiver du ministère des Transports (déposé en avril 2015);
- un audit des centres d'accès aux soins communautaires, y compris un examen de la rémunération et de la rentabilité des protocoles de soins et des visites à domicile (déposé en septembre 2015).

Par ailleurs, en mai 2015, nous avons présenté un rapport spécial en vertu du paragraphe 9(3) de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* au sujet des modifications que le gouvernement proposait d'apporter à cette loi.

Audits d'attestation

Les audits d'attestation sont des examens des états financiers de l'entité auditée. L'auditeur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité auditée d'une façon équitable et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus du Canada). Comme il est mentionné dans la vue d'ensemble des audits d'optimisation des ressources, les audits de conformité sont souvent intégrés aux audits d'attestation. Nous nous trouvons en fait à évaluer les contrôles visant à gérer les risques associés aux comptes mal tenus; aux deniers publics qui n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte; à une tenue de dossiers déficiente; à une protection inadéquate des biens publics; à des procédures déficientes de contrôle des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu; aux dépenses non autorisées; et aux sommes d'argent dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

Entités auditées

Chaque année, nous auditons les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. Les paragraphes 9(1), (2) et (3) de la Loi stipulent que :
- le vérificateur général vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- le vérificateur général vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui soumettent leurs résultats;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés contrôlées par la Couronne font parvenir au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandations).

Le chapitre 2 examine l'audit d'attestation des états financiers consolidés de la province de cette année.

En général, le présent rapport n'examine pas les résultats des audits d'attestation des organismes et des sociétés contrôlées par la Couronne. Les lois régissant les organismes stipulent habituellement que le vérificateur général doit présenter ses rapports au conseil d'administration et au(x) ministre(s) responsable(s) de l'organisme. Le Bureau présente également des copies des rapports de l'auditeur indépendant et des états financiers connexes de l'organisme au sous-ministre du ministère visé ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Durant un audit d'attestation d'un organisme, nous relevons les domaines pouvant être améliorés et communiquons nos recommandations à la haute direction de l'organisme dans un rapport provisoire.

Nous discutons ensuite de nos recommandations avec la direction et révisons le rapport de manière à tenir compte des résultats de nos discussions. Une fois que la lettre de recommandations a été approuvée et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, l'auditeur prépare un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité d'audit de l'organisme (s'il y en a un). Nous portons les questions importantes à l'attention de l'Assemblée législative en les incluant dans notre Rapport annuel.

La partie 1 de l'annexe 1 contient la liste des organismes audités en 2014-2015. Des cabinets d'experts-comptables ont été engagés sous contrat par le Bureau pour auditer certains de ces organismes en son nom. La partie 2 de l'annexe 1 et l'annexe 2 énumèrent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne qui ont été audités par des cabinets d'experts-comptables en 2014-2015. L'annexe 3 répertorie les organismes importants du secteur parapublic dont les comptes sont également audités par des cabinets comptables publics et inclus dans les états financiers consolidés de la province.

Autres stipulations de la *Loi sur le vérificateur général*

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, de la *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Cette dernière loi apportait certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat d'audit d'optimisation des ressources du Bureau aux organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales.

Nomination au poste de vérificateur général

Aux termes de la Loi, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire que le lieutenant-gouverneur nomme le vérificateur général sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination se fait « sur adresse de l'Assemblée législative », ce qui signifie que la personne nommée doit aussi être approuvée par l'Assemblée. La Loi stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, aux termes du Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le chapitre 7).

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités d'audit et de compte rendu.

Le vérificateur général est nommé pour un mandat non renouvelable de 10 ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, il conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – un comité législatif multipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2014-2015 ont été auditées par un cabinet de comptables professionnels agréés, et les états financiers audités du Bureau ont été soumis à la Commission et doivent ensuite être déposés devant l'Assemblée législative. Les états audités et la

discussion des dépenses pour l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

Confidentialité des documents de travail

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports d'audit et des rapports de constatations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. En vertu de l'article 19 de la Loi, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. De plus, comme le Bureau n'est pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP), les versions provisoires de ses rapports et ses documents de travail, y compris tous les renseignements obtenus auprès d'une entité auditée, sont privilégiés en vertu de la LAIPVP et personne ne peut y accéder.

Code de conduite professionnelle

Le Bureau est régi par un code de conduite professionnelle qui permet de s'assurer que le personnel maintient des normes élevées et un milieu de travail professionnel. Le code se veut un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail.

Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités auditées. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation, ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Les employés doivent produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts, et ils doivent se soumettre à un contrôle policier de sécurité au moment de leur embauche et tous les cinq ans par la suite.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille qui sont censées s'aligner sur les entités d'audit apparentées et favoriser l'acquisition de connaissances spécialisées dans les divers domaines d'audit. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur ou d'une directrice qui supervise les audits au sein du portefeuille qui lui est assigné et en assume la responsabilité. Les directeurs relèvent des vérificateurs généraux adjoints. Les gestionnaires d'audit et autres membres du personnel d'audit relèvent des directeurs et complètent l'équipe (**figure 1**).

La vérificatrice générale, les vérificateurs généraux adjoints et le directeur général des opérations composent le Comité exécutif du Bureau. La vérificatrice générale, les vérificateurs généraux adjoints, le directeur général des opérations, les directeurs et les gestionnaires des Ressources humaines et des Communications et de la Publicité gouvernementale forment le Comité de la haute direction du Bureau.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 43ᵉ réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL), dont le Manitoba était l'hôte, s'est tenue à Winnipeg du 23 au 25 août 2015. Cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Elle regroupe des auditeurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et constitue un forum très utile pour le partage des idées et l'échange des renseignements.

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2015

Vérificatrice générale

Bonnie Lysyk

Vérificateurs généraux adjoints

Gus Chagani
Rudolph Chiu
Susan Klein

Communications et Examen de la publicité gouvernementale

Christine Pedias, gestionnaire
Mariana Green
Shirley McGibbon
Tiina Randoja

Normes et recherche

Rebecca Yosipovich, gestionnaire

Opérations

Mohammed Siddiqui, chef de la direction générale

Ressources humaines et Finances
Cindy MacDonald, gestionnaire, Ressources humaines
Li-Lian Koh, gestionnaire, Finances

Administration de la paie
Syed Zain Ali
Lauren Hanna
Sohani Myers
Louise Pellerin
Shanta Persaud
Christine Wu

Technologie de l'information
Shams Ali
Peter Lee

Portefeuilles et personnel de la vérification des états financiers*

Organismes de la Couronne (1)

John McDowell, directeur
Walter Allan, gestionnaire
Tom Chatzidimos
Kandy Fletcher
Mary Romano

Organismes de la Couronne (2)

Laura Bell, directrice
Teresa Carello, gestionnaire
Izabela Beben
Constantino De Sousa
Roger Munroe
Zachary Thomas
Cynthia Tso

Comptes publics

Bill Pelow, directeur
Paul Amodeo, gestionnaire
Georgegiana Tanudjaja, gestionnaire
Audelyn Budihardjo
Loretta Cheung
Marcia DeSouza
Neil Ganatra
Benjamin Leung
Taylor Lew
Kundai Marume
Megan Sim

Portefeuilles et personnel des audits de l'optimisation des ressources*

Éducation

Vanna Gotsis, directrice
Wendy Cumbo, gestionnaire
Fatima Ahmed
Kevin Aro
Sally Chang
Jennifer Lee
Kristy May

Santé

Sandy Chan, directrice
Celia Yeung, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire
Dimitar Dimitrov
Vanessa Dupuis
Karen Liew
Gurinder Parmar
Oscar Rodriguez
Zhenya Stekovic
Jing Wang
Claire Whalen

Santé et Énergie

Gigi Yip, directrice
Ariane Chan, gestionnaire
Vivian Sin, gestionnaire
Arujunan Balakrishnan
Mohak Malik
Pasha Sidhu
Alla Volodina
Janet Wan
Tiffany Yau

Infrastructure, Environnement et Développement économique

Kim Cho, directrice
Tino Bove, gestionnaire
Veronica Ho, gestionnaire
Anita Cheung
Mary Chu
Jesse Dufour
Ash Goel
Aaqib Shah
Alexander Truong

Justice, Réglementation et Technologie de l'information

Vince Mazzone, directeur
Naomi Herberg, gestionnaire
Osman Qazi, gestionnaire (TI)
Fraser Rogers, gestionnaire
Shariq Saeed, gestionnaire (TI)
Rashmeet Gill
Shuaib Mohammed
Wendy Ng
Alice Nowak
Brian Wanchuk
Robyn Wilson
Michael Yarmolinsky

Services sociaux et Recettes fiscales

Nick Stavropoulos, directeur
Bartosz Amerski, gestionnaire
Emanuel Tsikritsis, gestionnaire
Koreena Bordenca
Katrina Exaltacion
Evan Gravenor
Arie Lozinsky
Subran Premachandran
Shreya Shah
Ellen Tepelenas
Dora Ulisse

* Les membres du personnel qui occupent un poste de niveau inférieur à celui de gestionnaire passent d'un portefeuille à l'autre afin de répondre aux pressions saisonnières sur la charge de travail en audit des états financiers.

Nota : Les personnes suivantes ont contribué au présent Rapport annuel mais ont quitté le bureau avant le 30 septembre 2015 : Helen Chow, Jennifer Fung, Inna Greenberg, Tanmay Gupta, Kristy Ho, Zahra Jaffer, Michael Katsevman, Alfred Kiang, Margaret Lam, Ravind Nanubhai, Ruchir Patel, Linde Qiu et Thaksa Sethukavalan.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu en audit d'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en audit d'optimisation des ressources et dans d'autres domaines d'audit. Durant la période allant du 1er octobre 2014 au 30 septembre 2015, le Bureau a accueilli des délégations de Chine, d'Afrique du Sud et d'Éthiopie, ainsi que des visiteurs du Cameroun, du Ghana, de la Tanzanie et du Vietnam.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a connu un autre exercice fructueux, surtout lorsque l'on considère la charge de travail additionnelle sans précédent associée aux tâches spéciales qui lui ont été confiées cette année.

Tout en respectant notre budget, nous avons :

- mené 14 audits d'optimisation des ressources;
- diffusé quatre rapports spéciaux en vertu de l'article 17 et fait la plus grande partie du travail d'audit connexe;
- diffusé un rapport spécial sur la publicité gouvernementale.

Comme il est mentionné dans la section Audits d'attestation, nous sommes chargés d'auditer les états financiers consolidés de la province (examinés plus en détail au chapitre 2), ainsi que les états financiers de plus de 40 organismes de la Couronne. Là encore, nous avons respecté tous les délais clés associés à nos audits des états financiers tout en continuant d'investir dans la formation afin d'assurer la conformité de nos audits d'attestation à la méthodologie et aux normes de comptabilité et de certification.

Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, comme il est expliqué en détail au chapitre 6.

Les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel, ainsi que de nos auditeurs indépendants, de notre personnel contractuel et de nos experts-conseils.

Responsabilité financière

La discussion qui suit et nos états financiers présentent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2014-2015. Nos états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables du secteur public. Conformément à ces normes, nous avons présenté une ventilation de nos dépenses en fonction des grandes activités relevant de la responsabilité du Bureau : les audits d'optimisation des ressources et audits spéciaux, les audits des états financiers ainsi que l'examen de la publicité gouvernementale. Cette ventilation est fournie à la note 9 des états financiers et indique que nous avons consacré 69 % de notre temps aux audits d'optimisation des ressources et audits spéciaux, qui sont une priorité déclarée du Comité permanent des comptes publics, et 30 % aux audits des états financiers annuels de la province et de plus de 40 de ses organismes. Le reste du temps a été consacré à nos responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*.

La **figure 2** compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années. La **figure 3** présente les principaux postes de dépenses de 2014-2015 et montre que plus de 69 % des dépenses (73 % en 2013-2014) étaient liées aux salaires et avantages sociaux du personnel, tandis que les services professionnels et autres et le loyer constituaient la plus grande partie du reste. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années. Dans l'ensemble, nos

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

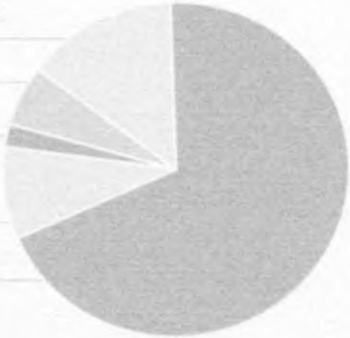
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Budget approuvé	**16 224**	**16 224**	**16 224**	**16 427**	**16 520**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	11 228	11 039	11 390	11 342	11 201
Services professionnels et autres	1 491	1 667	1 643	1 759	2 284
Loyer	1 036	1 016	989	1 001	1 008
Déplacements et communications	337	303	309	276	336
Autres coûts	1 071	1 216	1 015	1 213	1 373
Total	**15 163**	**15 241**	**15 346**	**15 591**	**16 202**
Crédits non utilisés*	**1 222**	**997**	**1 000**	**679**	**160**

* En général, ces montants diffèrent légèrement de l'excédent du crédit sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations, les avantages incitatifs reportés relatifs à des baux et les avantages sociaux futurs accumulés).

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importantes, 2014-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



dépenses ont augmenté de 3,9 % (1,6 % en 2013-2014) par rapport à l'exercice précédent.

Notre budget salarial est gelé depuis cinq ans. Par conséquent, nous n'avons pu compter sur un effectif complet, et nous avons eu de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste sur le marché concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales de la fonction publique n'ont pas progressé au même rythme que la rémunération dans le secteur privé. En juillet 2015, la Commission de régie interne a approuvé notre demande de financement des salaires et avantages sociaux pour l'exercice 2015-2016, pour que nous puissions porter notre effectif au niveau approuvé de 117 membres.

Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes plus en détail ci-après.

Salaires et avantages sociaux

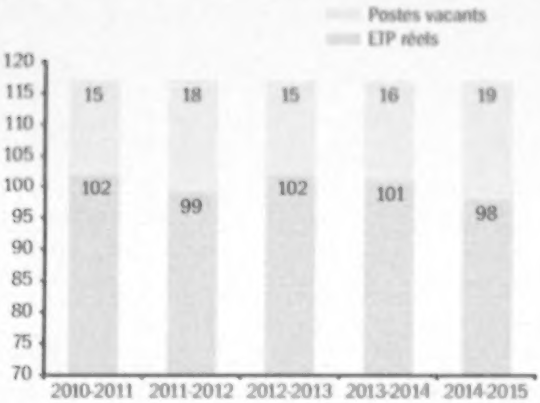
Les coûts associés aux salaires et avantages sociaux en 2014-2015 étaient inférieurs de 1,2 % à ceux de l'année précédente. Cette baisse est principalement attribuable aux indemnités de départ plus faibles versées aux membres du personnel qui ont pris leur retraite en 2014-2015.

Comme le montre la **figure 4**, le niveau de dotation moyen du Bureau a baissé, passant de 101 employés en 2013-2014 à 98 en 2014-2015. La plupart des étudiants qui ont obtenu leur titre professionnel comptable durant l'année sont restés au Bureau. Pour demeurer concurrentiels, nous devons verser à nos employés récemment qualifiés un salaire considérablement plus élevé que celui qu'ils touchaient comme stagiaires, parce que la rémunération des comptables qualifiés du secteur privé augmente assez rapidement dans les cinq années suivant l'obtention du titre professionnel.

Les départs de membres du personnel se poursuivent en raison de la vigueur relative du marché des experts-comptables malgré les incertitudes

Figure 4 : Dotation de 2010-2011 à 2014-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



économiques. L'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes, où nos salaires et avantages sociaux sont concurrentiels. Nos échelles salariales pour les comptables plus expérimentés accumulent rapidement du retard sur celles des secteurs privé et parapublic. C'est une des raisons pour lesquelles, comme le montre la figure 4, nous avons encore un certain nombre de postes vacants. Étant donné la complexité croissante de nos audits, nous devons faire appel, dans la mesure du possible, à un personnel d'expérience hautement qualifié. Il deviendra de plus en plus difficile de maintenir et d'améliorer notre capacité à effectuer ces audits, car beaucoup de nos professionnels expérimentés seront admissibles à la retraite d'ici quelques années.

Aux termes de la Loi, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario. Or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires des secteurs sans but lucratif et privé. Selon les résultats d'une enquête des Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés), qui ont été publiés en 2013, le salaire moyen des comptables agréés dans la fonction publique (108 000 $) était de 7 % plus faible que dans le secteur sans but lucratif (118 000 $) et, surtout, de 14 % plus faible que dans les cabinets comptables (134 000 $), qui sont nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables. Les salaires de nos employés les mieux rémunérés en 2014 sont divulgués à la note 7 des états financiers.

Services professionnels et autres

Ces services englobent les services contractuels de professionnels et de cabinets comptables. Ils constituent le deuxième poste de dépenses en importance et représentent près de 14 % des dépenses totales. Ces coûts ont augmenté de 29,8 % par rapport à l'an dernier, car nous continuons de faire appel à du personnel contractuel pour les tâches spéciales et pour couvrir les congés parentaux ou imprévus et nous aider à gérer les périodes de pointe durant les mois d'été.

D'autres coûts, qui sont principalement liés aux services juridiques, aux services d'impression et de traduction pour les rapports et aux droits d'adhésion du personnel, ont eux aussi augmenté.

Étant donné la complexité grandissante de notre travail et les délais serrés dans lesquels nous devons finaliser l'audit des états financiers des organismes de la Couronne et de la province, nous continuons de faire appel à des contractuels pour assumer nos responsabilités en vertu de la loi.

Les coûts contractuels associés aux cabinets comptables avec lesquels nous travaillons resteront plus élevés en raison de leurs niveaux supérieurs de rémunération et des heures de travail additionnelles requises pour suivre l'évolution continue des normes comptables et de certification. Nous continuons de sonder le marché pour ces services lorsque les contrats viennent à échéance.

Loyer

Les coûts associés aux locaux ont légèrement augmenté par rapport à l'année précédente, en raison principalement d'une hausse des coûts des services publics. Les coûts associés aux locaux sont quand même demeurés inférieurs à ce qu'ils étaient il y a cinq ans.

Déplacements et communications

Nos frais de déplacement et de communications ont augmenté de 22,2 %. En général, nos frais de déplacement sont fonction des secteurs audités, tandis que nos frais de communications dépendent du nombre et de la longueur des rapports spéciaux et du contenu de notre Rapport annuel. Cette année, nous avons publié quatre rapports spéciaux et un Rapport annuel plus long que d'habitude.

Autres coûts

Les autres coûts – qui englobent l'amortissement des immobilisations, l'entretien des fournitures et du matériel, les améliorations locatives, la formation et les dépenses législatives – ont augmenté de 13 % par rapport à l'an dernier, en raison principalement des projets spéciaux et de l'augmentation du nombre d'audits nécessitant des conseils et une aide spécialisés.

États financiers

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau de la vérificatrice générale, à qui incombe la responsabilité à l'égard des états financiers du Bureau, a préparé les présents états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables du secteur public canadien.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, les actifs sont protégés de façon adéquate, les crédits ne sont pas dépassés et l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et juste.

Les états financiers ont été audités par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables professionnels agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, qui décrit la portée de l'examen et exprime une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

[signé par]

Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale
Le 25 septembre 2015

[signé par]

Mohammed Siddiqui, CPA, CA
Chef de la direction générale
Le 25 septembre 2015

Adams & Miles LLP
Chartered Professional Accountants

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2015 and the statements of operations and accumulated deficit, changes in net financial debt and cash flows for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements
Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian public sector accounting standards, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility
Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion
In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2015 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian public sector accounting standards.

Adams & Miles LLP

Chartered Professional Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
September 25, 2015

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2015

	2015 $	2014 $
Actif financier		
Trésorerie	144 227	416 337
Taxes de vente harmonisée recouvrables	140 811	146 609
Montant à recevoir du Trésor	570 758	479 826
Avantage incitatif relatif à un bail à recevoir (note 10)	-	322 225
	855 796	1 364 997
Passifs		
Comptes créditeurs et charges à payer (note 4)	1 792 269	2 257 023
Obligation au titre des avantages accumulés [note 5 (B)]	2 477 000	2 228 000
Avantage incitatif relatif à un bail reporté (note 10)	212 131	244 354
	4 481 400	4 729 377
Dette financière nette	(3 625 604)	(3 364 380)
Actif non financier		
Immobilisations corporelles (note 3)	1 257 594	837 790
Déficit accumulé	(2 368 010)	(2 526 590)

Engagements (note 6)
Incertitude relative à la mesure [note 2(F)]

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

[signé par]

Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale

[signé par]

Mohammad Siddiqui, CPA, CA
Chef de la direction générale

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des résultats et déficit accumulé
Pour l'exercice clos le 31 mars 2010

	Budget 2010 (note 12)	Résultats réels de 2010	Résultats réels de 2009
	$	$	$
Charges			
Traitements et salaires	9 755 400	9 244 095	9 110 029
Avantages sociaux (note 5)	2 245 800	1 958 604	2 231 920
Services professionnels et autres	1 808 200	2 283 808	1 758 940
Location des bureaux	1 082 400	1 007 530	1 001 328
Amortissement des immobilisations	—	359 148	331 508
Déplacements et communications	418 800	338 883	275 818
Formation et perfectionnement	378 800	123 516	136 301
Fournitures et matériel	377 500	223 879	228 240
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	73 000	88 108	68 480
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	242 700	246 108	367 592
Loi sur la publicité gouvernementale	30 000	8 368	16 875
Services statutaires	150 000	348 882	50 039
Total des charges (notes 8 et 9)	16 520 400	16 202 005	15 591 345
Produits			
Trésor – crédit voté [note 2(B)]	16 520 400	16 520 400	16 426 700
Excédent des produits sur les charges		318 395	835 355
Moins : crédits non utilisés [Note 11]		159 815	678 380
Excédent net des résultats		158 580	156 975
Déficit accumulé, au début de l'exercice		(2 528 590)	(2 685 565)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(2 370 010)	(2 528 590)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de l'évolution de la dette financière nette
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

	2015 $	2014 $
Excédent net des résultats	158 580	156 675
Achat d'immobilisations corporelles	(779 150)	(573 181)
Amortissement des immobilisations corporelles	359 346	331 506
Augmentation de la dette financière nette	(261 224)	(85 000)
Dette financière nette, au début de l'exercice	(3 364 380)	(3 279 380)
Dette financière nette, à la fin de l'exercice	(3 625 604)	(3 364 380)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

	2015 $	2014 $
Opérations de fonctionnement		
Excédent net des résultats	158 580	156 675
Amortissement des immobilisations corporelles	359 346	331 506
Charges au titre des avantages accumulés	(61 000)	85 000
	456 926	573 181
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Diminution (augmentation) des taxes de vente harmonisées recouvrables	5 798	(34 921)
Augmentation du montant à recevoir du Trésor	(90 932)	(301 681)
Réduction de l'avantage incitatif relatif à un bail à recevoir	322 225	-
Augmentation (diminution) des créditeurs et charges à payer		
Salaires et avantages sociaux (Note 4)	(154 754)	373 196
Réduction de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 222)
	50 114	4 372
Flux des opérations de fonctionnement	507 040	577 553
Activités d'investissement en immobilisations		
Acquisition d'immobilisations corporelles	(779 150)	(573 181)
(Diminution) augmentation de la trésorerie	(272 110)	4 372
Encaisse, au début de l'exercice	416 337	411 965
Encaisse, à la fin de l'exercice	144 227	416 337

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

1. Nature des résultats

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, la vérificatrice générale, par l'entremise du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau), procède à des audits indépendants des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Ce faisant, le Bureau fait la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans les activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le Bureau est tenu d'examiner certains types de publicités, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que la vérificatrice générale fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, en année électorale, le Bureau doit aussi rendre publique une déclaration indiquant si le rapport préélectoral préparé par le ministère des Finances est raisonnable.

2. Résumé des principales méthodes comptables

Les états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la Province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit voté est préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, y compris la capitalisation et l'amortissement des immobilisations corporelles, le report et l'amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail et la comptabilisation des charges liées aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Le crédit voté pour les charges législatives est censé couvrir le salaire de la vérificatrice générale ainsi que les coûts des conseils ou de l'aide de spécialistes dont le Bureau a besoin pour assumer ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières*, ou pour accomplir des tâches spéciales en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

2. Résumé des principales méthodes comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations corporelles est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens, comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

L'actif financier et le passif financier du Bureau sont comptabilisés comme suit :

- L'encaisse est assujettie à un risque négligeable de fluctuation de sa valeur si bien que sa valeur comptable correspond approximativement à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est comptabilisé au coût.
- Les comptes créditeurs et les charges à payer sont comptabilités au coût.
- L'obligation au titre des avantages accumulés est comptabilisée au coût en fonction des droits acquis par les employés au 31 mars 2015. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces avantages seront effectivement versés n'a pas été faite, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) AVANTAGE INCITATIF RELATIF À UN BAIL REPORTÉ

L'avantage incitatif reporté relatif à un bail est amorti en réduction de la charge locative, selon la méthode de l'amortissement linéaire, sur la période de 10 ans qui a commencé le 1er novembre 2011.

(F) INCERTITUDE D'ÉVALUATION

La préparation des états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public exige que la direction fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les éléments nécessitant des estimations détaillées sont, notamment, la vie utile des immobilisations corporelles et l'obligation au titre des avantages accumulés.

Les estimations sont fondées sur la meilleure information disponible au moment de la préparation des états financiers et sont revues annuellement pour tenir compte de la nouvelle information accessible. Il existe une incertitude relative à la mesure en ce qui concerne les présents états financiers. Les résultats réels peuvent différer de ces estimations. Ces estimations et hypothèses font l'objet d'un examen périodique et les rajustements sont portés à l'État des résultats et au Déficit accumulé dans l'année au cours de laquelle ils deviennent connus.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

3. Immobilisations corporelles

	Matériel informatique $	Logiciels $	Mobilier et installations $	Améliorations locatives $	Total pour 2015 $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	711 086	336 676	219 882	437 338	1 704 982
Ajouts	128 246	39 977	61 402	549 525	779 150
Radiation des biens entièrement amortis	(106 293)	(180 559)	(44 141)	-	(330 993)
Solde, à la fin de l'exercice	733 039	196 094	237 143	986 863	2 153 139
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	424 820	272 149	116 377	53 846	867 192
Amortissements	182 333	50 522	36 107	90 384	359 346
Radiation des biens entièrement amortis	(106 293)	(180 559)	(44 141)	-	(330 993)
Solde, à la fin de l'exercice	500 860	142 112	108 343	144 230	895 545
Valeur comptable nette, 31 mars 2015	232 179	53 982	128 800	842 632	1 257 594

	Matériel informatique $	Logiciels $	Mobilier et installations $	Améliorations locatives $	Total pour 2014 $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	678 777	396 107	146 025	163 341	1 384 250
Ajouts	195 446	8 481	95 257	273 997	573 181
Radiation des biens entièrement amortis	(163 137)	(67 912)	(21 400)	-	(252 449)
Solde, à la fin de l'exercice	711 086	336 676	219 882	437 338	1 704 982
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	401 217	259 341	107 739	19 838	788 135
Amortissements	186 740	80 720	30 038	34 008	331 506
Radiation des biens entièrement amortis	(163 137)	(67 912)	(21 400)	-	(252 449)
Solde, à la fin de l'exercice	424 820	272 149	116 377	53 846	867 192
Valeur comptable nette, 31 mars 2014	286 266	64 527	103 505	383 492	837 790

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

4. Comptes créditeurs et charges à payer

	2015 $	2014 $
Comptes créditeurs	381 328	525 600
Salaires et avantages sociaux à payer	527 941	538 423
Indemnités de départ, congés annuels et autres	883 000	1 193 000
	1 792 269	2 257 023

Les comptes créditeurs se rapportent essentiellement à des opérations commerciales normales avec des fournisseurs tiers et sont soumis aux conditions commerciales standard. Les salaires et avantages sociaux, les indemnités de départ, les congés annuels et autres crédits accumulés sont comptabilisés en fonction des modalités d'emploi et des droits prévus par la loi.

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit dans les états financiers du Bureau :

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour les employés de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Comme le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou obligations du Bureau. Les 723 315 $ (742 024 $ en 2014) que le Bureau doit payer pour l'exercice sont inclus dans les charges au titre des avantages sociaux dans l'État des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi, aux absences rémunérées et aux crédits de congés annuels inutilisés acquis par les employés au cours de l'exercice s'élevaient à 151 000 $ (291 000 $ en 2014) et sont inclus dans les avantages sociaux dans l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer, comme suit :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

	2015 $	2014 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ et des crédits de congés annuels	3 360 000	3 421 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et charges à payer	883 000	1 193 000
Obligation au titre des avantages accumulés	2 477 000	2 228 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base permanente par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

6. Engagements

Le Bureau a un contrat de location-exploitation pour louer les locaux qui prend fin le 31octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants :

	$
2015-2016	501 300
2016-2017	508 800
2017-2018	514 200
2018-2019	521 700
2019-2020	527 100
2020-2021 et exercices subséquents	849 000

Le Bureau s'est également engagé à payer sa part proportionnelle des taxes foncières et des charges de fonctionnement pour les locaux, qui s'élevaient à approximativement 519 000 $ en 2015 (546 000 $ en 2014).

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de la Loi exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 $. Pour l'année civile 2014, ces renseignements sont les suivants :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public (suite)

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
Lysyk, Bonnie	Vérificatrice générale	253 580	3 972
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	190 974	297
Chagani, Gus	Vérificateur général adjoint	127 103	219
Chiu, Rudolph	Vérificateur général adjoint	144 973	234
Klein, Susan	Vérificatrice générale adjointe	147 952	234
Bell, Laura	Directrice	127 103	219
Chan, Sandy	Directrice	121 624	192
Cho, Kim	Directrice	113 280	190
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	147 952	234
Gotsis, Vanna	Directrice	126 242	205
Mazzone, Vince	Directeur	144 973	234
McDowell, John	Directeur	144 973	234
Pelow, William	Directeur	126 242	205
Stavropoulos, Nick	Directeur	119 214	192
Yip, Gigi	Directrice	116 332	192
Allan, Walter	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Bove, Tino	Gestionnaire en vérification	110 172	179
Carello, Teresa	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Cumbo, Wendy	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Herberg, Naomi	Gestionnaire en vérification	119 446	190
Jaffer, Zahra	Gestionnaire en vérification	102 604	177
MacNeil, Richard	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Rogers, Fraser	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Sin, Vivian	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Tsikritsis, Emanuel	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Young, Denise	Gestionnaire en vérification	117 291	190
Muhammad, Shariq	Gestionnaire, Technologie de l'information et Chaîne d'approvisionnement	101 913	174
Pedias, Christine	Gestionnaire, Communications et Examen de la publicité gouvernementale	104 735	180
Sturrock, Barbara	Gestionnaire, Ressources humaines	116 822	183
Yosipovich, Rebecca	Gestionnaire, Normes et Recherche	105 561	182
Randoja, Tina	Coordonnatrice, Rédaction et communications	100 694	168
Beben, Izabela	Superviseure de l'audit	100 523	173
Chatzidimos, Tom	Superviseur de l'audit	102 065	176
Gupta, Tanmay	Superviseur de l'audit	111 011	178
Patel, Ruchir	Superviseur de l'audit	103 223	174
Romano, Mary	Superviseure de l'audit	100 461	174
Tepelenas, Ellen	Superviseure de l'audit	109 503	179
Ulisse, Dora	Superviseure de l'audit	102 753	177
Wanchuk, Brian	Superviseur de l'audit	107 498	179

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

8. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'État des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées dans la préparation des estimations soumises à l'approbation de la Commission de régie interne, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Le volume 1 exclut également l'obligation constituée au titre des avantages sociaux futurs et de l'avantage incitatif reporté relatif à un bail, qui sont comptabilisés dans les présents états financiers. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans ces états financiers se présente comme suit :

	2015 $	2014 $
Total des charges, selon le volume 1 des Comptes publics	16 392 807	15 779 943
Achat d'immobilisations	(779 150)	(573 181)
Amortissement des immobilisations	359 346	331 506
Réception de l'incitatif relatif à un bail	322 225	-
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	(61 000)	85 000
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 223)
	(190 802)	(188 898)
Total des charges selon l'État des résultats et du déficit	16 202 005	15 591 045

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

9. Charges par activité

	2015				
	Salaires et avantages sociaux	Autres dépenses de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 210 259	2 510 725	550 319	11 271 303	69,5
Audits des états financiers	2 878 631	1 864 968	29 415	4 773 014	29,5
Publicité gouvernementale	112 009	27 055	18 624	157 688	1,0
	11 200 899	4 402 748	598 358	16 202 005	100,0
%	69,1	27,2	3,7	100,0	

	2014				
	Salaires et avantages sociaux	Autres dépenses de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	7 916 470	2 079 530	363 027	10 359 027	66,4
Audits des états financiers	3 334 444	1 697 030	55 210	5 086 684	32,6
Publicité gouvernementale	90 734	20 746	33 854	145 334	1,0
	11 341 648	3 797 306	452 091	15 591 045	100,0
%	72,7	24,4	2,9	100,0	

Les charges ont été réparties entre les trois principales activités du Bureau en fonction principalement des heures imputées à chacune des activités, selon les données saisies par le personnel du Bureau dans le système de comptabilisation du temps, ce qui comprend le temps consacré aux tâches administratives et les frais généraux qu'il aurait autrement été impossible de lier à une activité particulière. Les charges se rapportant à une seule activité comme les frais de voyage et les services professionnels sont imputées à cette activité en se basant sur la facturation réelle.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2015

10. Avantage incitatif relatif à un bail reporté et à recevoir

Dans le cadre de contrats de location pour ses locaux, le Bureau a négocié un avantage incitatif relatif à un bail de 322 225 $ devant s'appliquer aux frais de locaux éventuels. Cet avantage incitatif est amorti selon la méthode de l'amortissement linéaire sur une période de dix ans commençant le 1er novembre 2011 en tant que réduction de la charge de loyer. Le Bureau a reçu un paiement d'incitatif relatif à un bail en 2015.

11. Crédits non utilisés

	2015 $	2014 $
Trésor – crédit voté [note 2(B)]	16 520 400	5 426 700
Moins : Crédits reçus de la Province	16 360 585	4 747 720
Crédits non utilisés	159 815	678 980

Fonds non demandés	97 628	665 851
Montants remboursés à (attendus de) la Province	29 964	(19 094)
Ajustement pour l'amortissement de l'incitatif relatif à un bail	32 223	32 223
	159 815	678 980

12. Montants budgétés

Les montants budgétés ont été approuvés par la Commission de régie interne et préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée pour présentation dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario. Comme il est expliqué dans la note 8, cette façon de procéder diffère des Normes comptables pour le secteur public.

13. Chiffres comparatifs

Certains chiffres correspondants ont été reclassés pour être conformes à la base actuelle de la présentation des états financiers.

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par la vérificatrice générale

Action Cancer Ontario
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Office de foresterie du parc Algonquin
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Régie des alcools de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario (31 décembre)*
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Tuteur et curateur public de l'Ontario

* Notes : 1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction de la vérificatrice générale

Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*
Commission des parcs du Saint-Laurent
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

* Note : 1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 2

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont celle-ci peut consulter les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents au besoin

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Agence des systèmes intelligents pour la santé
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud Est
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Comité d'organisation de Toronto pour les Jeux panaméricains et parapanaméricains (TO2015)
Commission des parcs de la Sainte-Claire
Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre)*
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Cybersanté Ontario
Fondation de la Couronne de la Canadian Opera Company
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre (31 décembre)*
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook
Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Fondation de l'Université Brock
Fondation ontarienne des arts
Fondation Trillium de l'Ontario
Fonds de cofinancement
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario (31 décembre)*
Office de l'électricité de l'Ontario (31 décembre)*
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office de l'électricité de l'Ontario
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Owen Sound Transportation Company Limited
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud Ouest
Santé publique Ontario

* Notes : 1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Science Nord
Société d'évaluation foncière des municipalités (31 décembre)*
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société d'évaluation foncière des municipalités
Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (31 décembre)*
Société ontarienne d'assurance-dépôts (31 décembre)*
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier

* Notes : 1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 3

Organismes du secteur parapublic

Organismes du secteur parapublic dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par cette dernière au besoin*

HÔPITAUX PUBLICS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Alliance Chatham-Kent pour la santé
Arnprior Regional Health
Association des soins de santé de Quinte
Bluewater Health
Bruyère Continuing Care Inc.
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound
Centre de santé de Manitoulin
Centre de santé Lady Dunn
Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout
Centre de santé St-Joseph (Guelph)
Centre de santé St-Joseph (Toronto)
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton
Centre de soins de santé West Park
Centre de soins prolongés St-Joseph de Sudbury
Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario
Centre régional de santé de Dryden
Centre régional de santé de North Bay
Centre régional de santé de Peterborough
Centre régional de santé Royal Victoria
Centre régional de santé Southlake
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay
Centre Sunnybrook des sciences de la santé
Grey Bruce Health Services
Halton Healthcare Services Corporation
Hamilton Health Sciences Corporation
Headwaters Health Care Centre
Hôpital Alexandra d'Ingersoll
Hôpital Alexandra Marine & General
Hôpital Bingham Memorial
Hôpital Bridgepoint
Hôpital communautaire de Cornwall
Hôpital communautaire de Hornepayne
Hôpital communautaire de Seaforth
Hôpital communautaire Groves Memorial
Hôpital de Deep River et du district
Hôpital de Hanover et du district
Hôpital de Kirkland et du district
Hôpital de Markham-Stouffville
Hôpital de réadaptation pour enfants Holland Bloorview
Hôpital de Sault-Sainte-Marie
Hôpital de Scarborough Hôpital de Smooth Rock Falls
Hôpital de Timmins et du district
Hôpital de Timmins et du district
Hôpital de Wingham et du district
Hôpital d'Englehart et du district
Hôpital d'Ottawa
Hôpital du district de Geraldton
Hôpital du district de Kemptville

* Seuls les organismes du secteur parapublic les plus importants sur le plan financier sont inclus dans cette annexe.

Annexe 3

Hôpital du district du lac des Bois
Hôpital General & Marine de Collingwood
Hôpital général d'Almonte
Hôpital général d'Anson
Hôpital général d'Atikokan
Hôpital général de Brockville
Hôpital général de Guelph
Hôpital général de Haldimand-Ouest
Hôpital Général de Hawkesbury et District General Hospital Inc.
Hôpital général de Kingston
Hôpital général de la baie Georgienne
Hôpital général de Manitouwadge
Hôpital général de Mattawa
Hôpital général de Nipissing Ouest
Hôpital général de Norfolk
Hôpital général de North York
Hôpital général de St. Thomas-Elgin
Hôpital général de Stratford
Hôpital général de Strathroy-Middlesex
Hôpital général de Woodstock (Fondation)
Hôpital général du comté de Lennox et Addington
Hôpital général St. Mary
Hôpital général St-Joseph d'Elliot Lake
Hôpital général Wilson Memorial
Hôpital Glengarry Memorial Hospital
Hôpital Grace de l'Armée du salut de Toronto
Hôpital Grand River
Hôpital Hôtel-Dieu de Cornwall
Hôpital Hôtel-Dieu Grace
Hôpital Joseph Brant
Hôpital Lady Minto à Cochrane
Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake
Hôpital McCausland
Hôpital Memorial d'Arnprior et du district
Hôpital Memorial de Cambridge
Hôpital Memorial de Campbellford
Hôpital Memorial de Carleton Place et du district
Hôpital Memorial de Lincoln Ouest
Hôpital Memorial de Listowel
Hôpital Memorial de St. Marys
Hôpital Memorial du district de Leamington
Hôpital Memorial du district de Nipigon
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg
Hôpital Memorial du district de Winchester
Hôpital Montfort
Hôpital Mount Sinai
Hôpital Northumberland Hills
Hôpital public de Clinton
Hôpital Queensway-Carleton
Hôpital régional de Pembroke
Hôpital régional de Windsor
Hôpital régional Humber River
Hôpital Ross Memorial
Hôpital Sensenbrenner
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia
Hôpital St. Francis Memorial
Hôpital St. Michael
Hôpital Stevenson Memorial
Hôpital Temiskaming
Hôpital Victoria de Renfrew
Hôpital War Memorial de Haldimand
Hôpital Women's College
Horizon Santé-Nord
Hospital for Sick Children
Hôtel-Dieu Grace Healthcare
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa
Lakeridge Health
London Health Sciences Centre
Mackenzie Health
Maison de soins palliatifs Casey House
Muskoka Algonquin Healthcare
North Wellington Health Care Corporation
Pavillon santé du district de Blind River
Providence Care Centre (Kingston)
Providence Healthcare
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hôtel Dieu of Kingston
Réseau de la santé Sinaï
Réseau universitaire de santé
Riverside Health Care Facilities Inc.
Rouge Valley Health System
Salvation Army Toronto Grace Health Centre
Services de santé de Chapleau Health Services
Services de santé des hautes-terres d'Haliburton
Services de santé Four Counties
South Huron Hospital Association
St. Joseph's Care Group

St. Joseph's Health Care, London
Système de santé de Niagara
Système de soins de santé communautaires de Brant
Toronto East General Hospital
Trillium Health Partners
Weeneebayko Area Health Authority
William Osler Health System

HÔPITAUX PSYCHIATRIQUES SPÉCIALISÉS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre de soins de santé mentale Waypoint
Centre de toxicomanie et de santé mentale
Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores
Services de santé Royal Ottawa

SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE (MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE)

Akwesasne Child and Family Services
Anishinaabe Abinoojii Family Services
Brant Family and Children's Services
Bruce Grey Child and Family Services
Catholic Children's Aid Society of Toronto
Children's Aid Society of Haldimand and Norfolk
Children's Aid Society of Oxford County
Children's Aid Society of Simcoe County
Children's Aid Society of the District of Thunder Bay
Dilico Anishinabek Family Care
Dufferin Child and Family Services
Durham Children's Aid Society
Family & Children's Services of St. Thomas and Elgin
Family and Children's Services of Guelph and Wellington County
Family and Children's Services of Lanark, Leeds and Grenville
Family and Children's Services of the Region of Waterloo
Family Services York Region
Family, Youth and Child Services of Muskoka
Halton Children's Aid Society
Highland Shores Children's Aid
Huron-Perth Children's Aid Society
Jewish Family and Child Service of Greater Toronto
Kawartha-Haliburton Children's Aid Society
Kenora-Rainy River Districts Child and Family Services
Kina Gbezhgomi Child and Family Services
Kunuwanimano Child and Family Services
Native Child and Family Services of Toronto
Payukotayno familiaux de la baie James et de la baie d'Hudson
Sarnia-Lambton Children's Aid Society
Service de l'aide à la famille et l'enfance de Frontenac, Lennox et Addington
Services à la famille et à l'enfance de Niagara
Services à la famille et à l'enfance du Comté de Renfrew
Services à la famille et à l'enfance du Nord-Est de l'Ontario
Services pour les enfants de Chatham-Kent
Société de l'aide à l'enfance catholique de Hamilton
Société d'aide à l'enfance de Hamilton
Société d'aide à l'enfance de London et du Middlesex
Société d'aide à l'enfance de Peel
Société d'aide à l'enfance des comtés unis de Stormont, Dundas et Glengarry
Société d'aide à l'enfance des districts de Sudbury et du Manitoulin
Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing et Parry Sound
Société de l'aide à l'enfance d'Algoma
Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa
Société de l'aide à l'enfance de Toronto
Tikinagan Child and Family Services
Valoris pour enfants et adultes de Prescott-Russell
Weechi-it-te-win Family Services
Windsor-Essex Children's Aid Society

CENTRES D'ACCÈS AUX SOINS COMMUNAUTAIRES (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest

CONSEILS SCOLAIRES (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION)

Algoma District School Board
Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board
Avon Maitland District School Board
Bloorview MacMillan School Authority
Bluewater District School Board
Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board
Bruce-Grey Catholic District School Board
Campbell Children's School Authority
Catholic District School Board of Eastern Ontario
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario
Conseil scolaire catholique Providence
Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud
Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien
Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales
Conseil scolaire de district catholique des Grandes Rivières
Conseil scolaire de district catholique du Centre-Est de l'Ontario
Conseil scolaire de district catholique du Nouvel-Ontario
Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord
Conseil scolaire de district du Grand Nord de l'Ontario
Conseil scolaire de district du Nord-Est de l'Ontario
Conseil scolaire Viamonde
District School Board of Niagara
District School Board Ontario North East
Dufferin-Peel Catholic District School Board
Durham Catholic District School Board
Durham District School Board
Grand Erie District School Board
Greater Essex County District School Board
Halton Catholic District School Board
Halton District School Board
Hamilton-Wentworth Catholic District School Board
Hamilton-Wentworth District School Board
Hastings and Prince Edward District School Board
Huron-Perth Catholic District School Board
Huron-Superior Catholic District School Board
James Bay Lowlands Secondary School Board
John McGivney Children's Centre School Authority
Kawartha Pine Ridge District School Board
Keewatin-Patricia District School Board
Kenora Catholic District School Board
KidsAbility School Authority
Lakehead District School Board
Lambton Kent District School Board
Limestone District School Board
London District Catholic School Board

Moose Factory Island District School Area Board
Moosonee District School Area Board
Near North District School Board
Niagara Catholic District School Board
Niagara Peninsula Children's Centre School Authority
Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board
Northeastern Catholic District School Board
Northwest Catholic District School Board
Ottawa Catholic District School Board
Ottawa Children's Treatment Centre School Authority
Ottawa-Carleton District School Board
Peel District School Board
Penetanguishene Protestant Separate School Board
Peterborough Victoria Northumberland and Clarington Catholic District School Board
Rainbow District School Board
Rainy River District School Board
Renfrew County Catholic District School Board
Renfrew County District School Board
Simcoe County District School Board
Simcoe Muskoka Catholic District School Board
St. Clair Catholic District School Board
Sudbury Catholic District School Board
Superior North Catholic District School Board
Superior-Greenstone District School Board
Thames Valley District School Board
Thunder Bay Catholic District School Board
Toronto Catholic District School Board
Toronto District School Board
Trillium Lakelands District School Board
Upper Canada District School Board
Upper Grand District School Board
Waterloo Catholic District School Board
Waterloo Region District School Board
Wellington Catholic District School Board
Windsor-Essex Catholic District School Board
York Catholic District School Board
York Region District School Board

COLLÈGES (MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS)

Collège Algonquin d'arts appliqués et de technologie
Collège Boréal d'arts appliqués et de technologie
Collège Cambrian d'arts appliqués et de technologie
Collège Canadore d'arts appliqués et de technologie
Collège Centennial d'arts appliqués et de technologie
Collège Conestoga de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Confederation d'arts appliqués et de technologie
Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale
Collège Durham d'arts appliqués et de technologie
Collège Fanshawe d'arts appliqués et de technologie
Collège George Brown d'arts appliqués et de technologie
Collège Georgian d'arts appliqués et de technologie
Collège Humber de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Lambton d'arts appliqués et de technologie
Collège Loyalist d'arts appliqués et de technologie
Collège Mohawk d'arts appliqués et de technologie
Collège Niagara d'arts appliqués et de technologie
Collège Northern d'arts appliqués et de technologie
Collège Saint-Laurent d'arts appliqués et de technologie
Collège Sault d'arts appliqués et de technologie
Collège Seneca d'arts appliqués et de technologie
Collège Sheridan de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de technologie
Collège St. Clair d'arts appliqués et de technologie

Annexe 4

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant. Bien que les ministères puissent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et par poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires autochtones	25 nov. 2015	50 000	–
	24 mars 2015	2 620 000	915 000
	24 mars 2015	3 300 000	3 298 000
	24 mars 2015	250 000	–
	14 avril 2015	174 000	89 819
		6 394 000	**4 302 819**
Affaires civiques, Immigration et Commerce international	25 nov. 2015	2 700 000	–
	24 mars 2015	3 975 100	2 566 547
	24 mars 2015	1 316 300	583 467
		7 991 400	**3 150 014**
Affaires municipales et Logement	4 nov. 2014	7 800 000	7 800 000
	26 janv. 2015	21 769 800	20 423 787
	3 mars 2015	5 800 000	1 947 150
		35 369 800	**30 170 937**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	9 mars 2015	**8 000 000**	**1 059 146**
Bureau du Conseil des ministres	2 oct. 2015	5 000 000	5 000 000
	20 oct. 2014	3 000 000	3 000 000
	4 nov. 2014	5 000 000	2 027 789
		13 000 000	**10 027 789**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Développement du Nord et Mines	24 mars 2015	**1 505 800**	**1 [illegible]09 189**
Développement économique, Emploi et Infrastructure	13 août 2014	14 705 900	–
	21 oct. 2014	8 800 000	–
	9 déc. 2014	11 000 000	11 000 000
	18 déc. 2014	252 000 000	252 000 000
	25 janv. 2015	6 936 000	1 118 501
	24 mars 2015	65 000 000	18 805 400
	24 mars 2015	50 000	–
		358 491 900	**282 923 901**
Éducation	25 nov. 2014	800 000	–
	3 mars 2015	13 067 900	12 568 689
	24 mars 2015	22 000	–
	24 mars 2015	1 555 700	286 487
		15 445 600	**12 855 176**
Environnement et Action en matière de changement climatique	3 mars 2015	**9 816 200**	**9 616 034**
Finances	7 oct. 2014	117 552 400	–
	25 nov. 2015	856 200	–
	9 déc. 2014	4 250 000	–
	17 déc. 2014	211 805 600	–
	18 déc. 2014	2 499 000	90 833
	26 janv. 2015	474 091 400	–
	5 févr. 2015	4 301 300	2 481 672
	24 mars 2015	442 086 400	–
	24 mars 2015	60 186 900	60 186 900
	24 mars 2015	1 914 400	–
	21 juil. 2015	364 000 000	303 813 100
		1 683 543 600	**366 572 505**
Formation, Collèges et Universités	13 août 2014	8 340 000	–
	5 mars 2015	1 000 000	–
	6 mars 2015	7 570 800	–
	24 mars 2015	15 499 000	4 566 600
	24 mars 2015	65 101 800	–
	24 mars 2015	5 255 900	–
	14 avril 2015	500 000	349 715
		103 267 500	**4 916 315**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Lieutenante-gouverneure	3 mars 2015	**125 000**	**78 143**
Services à l'enfance et à la jeunesse	21 oct. 2014	1 928 000	–
	24 mars 2015	1 550 000	–
	24 mars 2015	6 501 200	–
		9 979 200	**–**
Office des affaires francophones	9 sept. 2014	1 099 500	1 099 500
	3 mars 2015	75 000	75 000
	24 mars 2015	330 000	96 879
		1 504 500	**1 271 379**
Procureur général	2 mars 2015	25 000	24 480
	3 mars 2015	20 205 700	15 260 639
	24 mars 2015	3 483 500	3 483 500
	15 avril 2015	3 110 000	2 946 505
		26 824 200	**21 715 124**
Richesses naturelles et Forêts	9 sept. 2014	15 000 000	9 789 242
	24 mars 2015	8 926 300	3 246 155
		23 926 300	**13 035 397**
Santé et Soins de longue durée	17 févr. 2015	1 484 671 700	1 424 054 129
	24 mars 2015	150 000	–
	24 mars 2015	297 665 900	280 762 174
		1 782 487 600	**1 704 816 303**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	3 mars 2015	**68 885 800**	**63 502 139**
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	17 nov. 2014	168 500	168 500
	9 déc. 2014	6 390 300	2 798 048
	4 févr. 2015	22 025 400	16 262 110
	24 mars 2015	3 350 000	1 335 381
		31 934 200	**20 564 039**
Services sociaux et communautaires	22 juil. 2014	19 289 000	19 289 000
	9 sept. 2014	7 867 100	3 782 138
	24 mars 2015	3 692 200	3 032 545
	24 mars 2015	6 970 000	2 900 000
		37 818 300	**29 003 683**

Ministères	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Tourisme, Culture et Sport	25 nov. 2014	1 881 200	1 881 200
	25 nov. 2014	5 048 000	3 171 684
	16 janv. 2015	20 310 000	19 441 481
	23 mars 2015	1 219 200	609 443
	24 mars 2015	22 099 300	22 099 194
	24 mars 2015	7 185 900	4 242 009
		57 743 600	**51 445 011**
Transports	1er déc. 2014	250 000	224 293
	31 mars 2015	6 700 000	1 723 591
		6 950 000	**1 947 884**
Travail	17 nov. 2014	157 800	–
	27 avril 2015	45 000	–
		202 800	–
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**4 293 207 300**	**2 634 292 937**

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-6728-6 (Imprimé, éd. 2015)
ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4606-6729-3 (PDF, éd. 2015)